

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ЭКОНОМИКИ, УПРАВЛЕНИЯ И ТЕХНОЛОГИИ

Организационно-правовые особенности и проблемы управления ведомственными образовательными организациями в связи с принятием федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»

■ **С.Н. ЕМЕЛЬЯНОВ** – начальник Владимирского юридического института ФСИН России, кандидат педагогических наук, доцент

В статье раскрываются положения нового федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» применительно к управлению ведомственной образовательной организацией высшего образования, обозначаются проблемы, связанные с реализацией данного закона в деятельности образовательных организаций Федеральной службы исполнения наказаний.

Ключевые слова: управление; образовательная организация; преобразование; право.

Organizational and legal features and problems of management of the departmental educational organizations in connection with adoption of the Federal law «About education in the Russian Federation»

■ **S.N. YEMELYANOV** – Chief of the Vladimir Law Institute of the Federal Penal Service of Russia, Phd. in Pedagogy, Associate Professor

In article provisions of the new Federal law «About education in the Russian Federation» in relation to management of the departmental educational organization of the higher education reveal; the problems connected with implementation of this Law in activity of the educational organizations of Federal Penitentiary Service are designated.

Key words: management; educational organization; transformation; right.

Одним из приоритетных направлений деятельности Федеральной службы исполнения наказаний в соответствии с Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. является совершенствование кадрового обеспечения и повышение социального статуса работников. Реализация комплекса задач, составляющих содержание данного направления, в основном связана с совершенствованием системы профессионального обучения сотрудников за счет повышения эффективности управления как органами и

учреждениями УИС, так и образовательными организациями, особенно высшего образования, функции учредителя которых исполняет Федеральная служба исполнения наказаний.

Совершенствование управления образовательными организациями ФСИН России в современных условиях в первую очередь обусловлено необходимостью выполнения требований, с одной стороны, Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – федеральный закон № 273-ФЗ)¹,

вступившего в силу с 1 сентября 2013 г., нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, Минобрнауки России и Рособнадзора, а с другой стороны, учредителя – ФСИН России.

Согласно ст. 26 федерального закона № 273-ФЗ «управление образовательной организацией осуществляется на основе сочетания принципов единоначалия и коллегиальности». При этом закон не предусматривает принятия федеральными органами типовых положений об образовательных организациях и, следовательно, является в данном вопросе нормативным правовым актом прямого действия. Более подробной информации о сочетании названных принципов федеральный закон № 273-ФЗ не содержит, тем самым закрепляя, что вся система управления образовательной организацией высшего образования определяется прежде всего ее уставом. Вместе с тем в соответствии с этим же законом единственным исполнительным органом данной организации является ректор (применительно к ФСИН России – начальник образовательной организации), который осуществляет текущее руководство ее деятельностью.

Кроме того, в федеральном законе № 273-ФЗ перечислены общие названия коллегиальных органов управления, наличие которых в образовательной организации либо обязательно, либо возможно: к первой группе относятся общее собрание (конференция) работников и обучающихся и ученый совет, ко второй – попечительский, управляющий, наблюдательный советы и другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом конкретной образовательной организации.

Одновременно ч. 5 ст. 81 федерального закона № 273-ФЗ определяет, что управление федеральной государственной образовательной организацией, находящейся в ведении федеральных государственных органов, указанных в ч. 1 ст. 81, осуществляется в соответствии с федеральными законами, общевоинскими уставами Вооруженных сил Российской Федерации и нормативными правовыми актами федерального государственного органа, в ведении которого находится соответствующая образовательная организация. Применительно к образовательной организации ФСИН России таким органом выступает Федеральная служба исполнения наказаний.

В 2014 г. основные задачи по совершенствованию управления образовательными организациями ФСИН России в связи с вве-

дением федерального закона № 273-ФЗ заключаются в следующем:

- переработать уставы образовательных организаций в соответствии с требованиями данного закона;
- создать и поддерживать в актуальном состоянии системы менеджмента качества и системы информирования;
- внести во ФСИН России предложения по формированию перечня нормативных правовых актов, разрабатываемых учредителем в соответствии с требованиями рассматриваемого закона, а также по их содержанию.

Согласно требованиям Минобрнауки России и Рособнадзора основными направлениями совершенствования управления образовательными организациями ФСИН России являются:

- разработка локальных актов образовательных организаций (правила приема по уровням подготовки; положения о приемной, апелляционной и других комиссиях; формы договоров о платных образовательных услугах и т.д.) в соответствии с приказами Минобрнауки России и Рособнадзора;
- разработка основных образовательных программ и учебных планов, обусловленных утверждением федеральных государственных образовательных стандартов поколения 3+ (далее – ФГОС);
- переоформление лицензий и свидетельств о государственной аккредитации;
- обеспечение выполнения требований ФГОС и аккредитационных требований.

В соответствии с положениями концепции и требованиями ФСИН России основными направлениями совершенствования управления ведомственными образовательными организациями выступают:

- повышение качества образовательных программ в области юриспруденции, экономики, государственного управления, усиление антикоррупционной направленности в образовательных программах дополнительного профессионального образования работников УИС;
- совершенствование специальной и психофизической подготовки работников, улучшение методического обеспечения и условий проведения занятий, оборудование полигонов и рабочих мест.

Кроме того, успешность и эффективность управления образовательной организацией ФСИН России зависит от качества взаимодействия всех ее структурных подразделений, функционирующих для достижения единой цели – подготовки квали-

фицированных кадров, способных в кратчайшие сроки после выпуска приступить к выполнению профессиональных обязанностей.

Как показывает практика, многие проблемы управления образовательными организациями возникают из-за недопонимания ситуации профессорско-преподавательским составом, учебно-вспомогательным персоналом, что обусловлено недостаточным уровнем владения информацией, незнанием ситуации в полном объеме, неумением сопоставить отдельные задачи подразделения с общими задачами вуза. Важно, чтобы каждый член коллектива понимал, что принимать решения по различным вопросам жизнедеятельности образовательной организации могут практически все работники вуза. Одним из путей преодоления такого рода трудностей может стать более эффективное проведение занятий в системе служебной подготовки с обязательным тестированием профессорско-преподавательского состава и учебно-вспомогательного персонала на знание новых требований нормативных правовых актов в области образования.

Однако главное в управлении образовательной организацией высшего образования – это обеспечение эффективности принимаемых управленческих решений и строгий контроль их исполнения.

По мнению В.И. Журко, в целом управленческая деятельность образовательной организации должна быть направлена:

- на разработку стратегии и концептуальных основ образовательной деятельности вуза;
- внедрение инновационных образовательных технологий и перспективных форм организации образовательного процесса;
- разработку нормативных, экономических, методических и организационных основ развития, совершенствования и модернизации образовательного процесса;
- координацию образовательной деятельности кафедр, факультетов и других учебных подразделений вуза;
- контроль за осуществлением образовательного процесса и реализацией учебных планов и нормативных документов по подготовке специалистов;
- обеспечение взаимодействия подразделений в интересах повышения качества подготовки специалистов в соответствии с современными требованиями, реализации стратегии развития образовательной деятельности вуза².

Таким образом, как заключает В.И. Журко, эффективным можно считать то управление вузом, которое будет обеспечивать высокое качество образования при успешной экономической и социальной политике.

Одним из показателей эффективности управления образовательной организацией ФСИН России является уровень закрепляемости выпускников на службе после окончания обучения. Сегодня с сожалением приходится констатировать, что далеко не все они успешно адаптируются к специфическим условиям пенитенциарных учреждений, некоторые недостаточно владеют профессиональными умениями и навыками, не всегда готовы проявлять творчество и инициативу в нестандартных ситуациях. Очевидно, это является следствием как ошибок в отборе кадров для обучения, так и упущений в профессиональной подготовке специалистов, несоответствия образовательного процесса требованиям современной практики, недостаточной научной разработанности организационно-правовых аспектов работы с персоналом, в том числе с курсантами и слушателями.

Однако в настоящее время концепция и практика управления УИС кардинальным образом меняются, что оказывает непосредственное влияние на реализацию управления персоналом, к которому относятся работники и обучающиеся образовательных организаций ФСИН России. Стремление к демократизации процесса управления исполнением уголовных наказаний, приведение его в соответствие с требованиями международных стандартов обусловили необходимость формирования работников (сотрудников) УИС нового типа, способных качественно решать усложняющиеся задачи по исправлению, ресоциализации осужденных.

Воспитание будущих сотрудников УИС сегодня следует организовывать, используя передовые подходы и методы, например партисипативные – предполагающие вовлечение сотрудников в процесс управления. Иными словами, сотрудники организации (а в нашем случае это постоянный и переменный состав образовательной организации ФСИН России) могут участвовать в постановке целей, анализе проблем и принятии решений. Данный метод управления играет важную роль в формировании мотивации сотрудников, призван способствовать творческой активности каждого курсанта и офицера, поскольку любой сотрудник может проявить себя и применить свои знания, вы-

двинув то или иное предложение для решения конкретной задачи.

При правильно организованной работе участие в управлении повышает качество принимаемых решений и самооценку сотрудников. Это проявляется в разнообразии идей, увеличении количества предлагаемых альтернатив, привносит больше опыта в решение вопросов организации образовательного процесса. Также растет качество выполнения поставленных задач, поскольку сотрудник с большим желанием и ответственностью реализует именно те задачи, которые он сам полностью или частично (в коллективе) сформулировал.

Возможность участия работников образовательной организации в управлении ею закреплена в ст. 34 федерального закона № 273-ФЗ, а также в локальных актах ФСИИ России, которыми предусматриваются функционирование советов курсов, наделенных, в частности, правами вносить предложения руководству вуза по различным вопросам жизнедеятельности курсантов, участие представителей обучающихся в работе ученого совета.

Не менее важный вопрос, решение которого в большей степени находится в компетенции руководства вузов и в значительной мере обуславливается грамотностью принимаемых управленческих решений, – это чему учить и как учить. Очевидно, что при подготовке специалистов по заказу ФСИИ России следует ориентироваться на то, чтобы из стен образовательной организации выходили сотрудники, не нуждающиеся с первых дней службы в «доучивании» для выполнения профессиональных задач.

Как известно, в образовательные организации ФСИИ России в основном поступает молодежь сразу после окончания школы, то есть лица, не имеющие жизненного и практического опыта, в силу чего требуются большие усилия по формированию у них профессиональных компетенций, необходимых сотрудникам УИС. Эта кропотливая работа начинается со специальной первоначальной подготовки после зачисления курсантов очного обучения (с 1 по 30 августа). Однако данная программа не входит в ФГОС, и, следовательно, ее реализация вне рамок основной образовательной программы увеличивает срок обучения курсантов на один месяц.

Безусловно, подготовка специалистов для УИС невозможна без участия заказчика (ФСИИ России) в управлении образовательным процессом: формировании основных

образовательных программ, согласовании программ практик, государственной итоговой аттестации выпускников в целях определения соответствия уровня их подготовки задачам будущей самостоятельной служебной деятельности.

Это нашло подкрепление в нормах федерального закона № 273-ФЗ, где, в частности, устанавливается, что порядок управления ведомственными образовательными организациями, разработки программ и т.п. предполагает два вида правового регулирования: общее (на уровне федерального закона) и специальное (на уровне подзаконных актов федерального государственного органа, в ведении которого находятся соответствующие образовательные организации, в нашем случае – актов ФСИИ России, в интересах которой вуз осуществляет образовательную деятельность).

Следует отметить, что образовательные организации ФСИИ России столкнулись со значительными проблемами в адаптации к изменившейся социально-экономической среде и законодательной базе. Требуемый уровень управления образовательной системой в целом и каждой отдельной образовательной организацией ФСИИ России не достигнут в полной мере ввиду того, что нормативные правовые акты Минобрнауки России, регламентирующие различные аспекты деятельности вузов, еще не утверждены, тогда как необходимость разработки локальных актов на их основе имеется. В создавшейся ситуации вузам приходится опираться лишь на проекты нормативных правовых актов, которые, как показывает практика, не всегда понятны, не до конца продуманы и к моменту утверждения оказываются больше чем на половину изменены.

Федеральный закон № 273-ФЗ по сравнению с ранее действовавшими актами законодательства предоставляет образовательным организациям определенную свободу и самостоятельность в решении целого ряда вопросов, в том числе и вопросов управления.

В частности, в этом законе установлено, что локальными нормативными актами образовательной организации могут регулироваться: 1) правила приема обучающихся; 2) режим занятий; 3) формы, периодичность и порядок текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся; 4) порядок и основания перевода, отчисления и восстановления обучающихся; 5) порядок оформления возникновения, приостановления и прекращения отноше-

ний между образовательной организацией и обучающимися и (или) их родителями (законными представителями).

Особенно важными для вузов ФСИИ России в свете рассматриваемой проблемы представляются пункты 1, 4 и 5 приведенного перечня, ввиду того что основными в управленческой деятельности любого органа или учреждения УИС, в том числе образовательной организации, являются подбор, выдвижение, расстановка персонала, а также отбор кандидатов для приема на обучение, перевода с одной формы обучения на другую, при котором учреждение выделяет из ряда претендентов одного (или нескольких), наилучшим образом отвечающего определенным критериям. По логике вещей это должно распространяться и на прием обучающихся на факультеты подготовки научно-педагогических кадров, однако на деле ситуация несколько иная.

В кадровом обеспечении функционирования УИС факультеты подготовки научно-педагогических кадров (адъюнктуры) образовательных организаций ФСИИ России играют важную роль, так как их выпускники впоследствии замещают должности профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников, руководителей различного уровня в территориальных органах. Вместе с тем руководители образовательных организаций ФСИИ России не могут решить все вопросы, связанные с приемом в адъюнктуру. Проблема заклю-

чается в том, что для реализации положений федерального закона № 273-ФЗ в части осуществления подготовки кадров высшей квалификации Минобрнауки России должно разработать и утвердить ФГОС по программам подготовки научно-педагогических кадров в адъюнктуре. Затем в соответствии с требованиями указанного закона ФСИИ России необходимо будет сформировать примерные образовательные программы и согласовать их с Минобрнауки России. И только на основе утвержденных приказами Минобрнауки и ФСИИ России примерных программ, регулирующих вопросы приема и обучения в адъюнктурах, образовательные организации смогут самостоятельно разработать локальные акты, касающиеся осуществления образовательного процесса на факультете подготовки научно-педагогических кадров (в адъюнктуре). Как видим, от декларированной до реальной самостоятельности образовательных организаций в части управления указанным направлением образовательной деятельности на деле весьма далеко.

Таким образом, система и принципы управления образовательными организациями ФСИИ России в современный сложный и ответственный период развития УИС, безусловно, нуждаются не просто в совершенствовании и детализации, а в дополнительной регламентации как со стороны Минобрнауки России, так и со стороны ФСИИ России.

■ ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Российская газета. 2012. 31 дек.

² См.: Журко В.И. Особенности управления в современной системе высшего образования. СПб., 2003. Т. 3. № 6.

¹ Sm.: Rossijskaja gazeta. 2012. 31 dek.

² Sm.: Zhurko V.I. Osobennosti upravlenija v sovremennoj sisteme vysshego obrazovanija. SPb., 2003. T. 3. № 6.