

# УПРАВЛЕНИЕ КАЧЕСТВОМ В ВЫСШЕМ ОБРАЗОВАНИИ

---

УДК 637.073.051

**С. С. Ветохин**

Белорусский государственный технологический университет

## ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ В БЕЛАРУСИ

Проведен краткий анализ законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих систему управления образованием в Республике Беларусь как на национальном, так и на институциональном уровнях. Показана доминирующая роль административных рычагов управления и недостаточное включение в управление академической общественности, обучаемых, заказчиков кадров и других партнеров учебных заведений.

Отмечается заметный прогресс в развитии участия «общественности» в управлении учебными заведениями в последнее время, существующие ограничения и возможные пути решения существующих проблем через изменение Кодекса об образовании. Предлагается ввести в законодательную практику принятые в Европейской области высшего образования термины автономии учебного заведения и академических свобод для преподавательского состава и обучаемых.

Выдвинутые проблемы и предлагаемые пути их решения соответствуют «дорожной карте» преобразований в белорусском высшем образовании, необходимых для его интеграции в Европейское пространство высшего образования и предложенных на встрече европейских министров образования в Ереване 14 мая 2015 г.

**Ключевые слова:** Болонский процесс, управление, учебное заведение, автономия, академические свободы, законодательство.

**S. S. Vetokhin**

Belarusian State Technological University

## SOME EDUCATION MANAGEMENT PROBLEMS IN BELARUS

The brief analysis of legislative and other normative legal acts regulating the education management system in the Republic of Belarus has been done at the national and institutional levels. It has been shown the dominating role of the administrative controls versus the lack of the academic community engaging in the governance process: trainees, staff customers and other partners of educational institutions.

A significant progress in the development of “public” participation in the educational institutions’ management has been noted in recent years. The existing constraints and possible problem solutions through a definite change in the Education Code have been highlighted. It is proposed to introduce into Belarusian legislative practices terms adopted in the European area of higher education: institutional autonomy and academic freedoms for teaching staff and students.

The nominated problems and suggested ways of their solving correspond to the “road map” changes in the Belarusian higher education necessary for its integration into the European Higher Education Area and proposed by the European Education Ministers at the meeting in Yerevan May 14, 2015.

**Key words:** Bologna process, governance, educational establishment, autonomy, academic freedoms, legislation.

**Введение.** В соответствии с Кодексом Республики Беларусь «Об образовании» (далее – Кодекс) белорусская система основного образования включает уровни дошкольного, общего среднего, профессионально-технического, среднего специального, высшего и послевузовского образования. На всех уровнях функционирует более 10 000 учреждений образования (УО),

в которых учатся около 2 млн. человек и работают более 400 тыс. педагогических работников. Частные образовательные организации охватывают менее 1% учащихся на уровне начальных и средних школ и 10% на уровне высших.

Согласно данным ЮНЕСКО за 2014 г. по количеству получающих среднее специальное, высшее и послевузовское образование на 10 тыс.

жителей Беларуси занимает 4 место в мире (641 человек), уступая лишь Республике Корея (699), США (683) и Чили (657). Это свидетельствует о высоком уровне охвата населения послешкольным образованием и обеспечении доступности. Однако качество образования в условиях столь высокой массовости зависит от эффективной работы системы управления, деятельность которой основана на современных апробированных принципах, поощряющих самостоятельность и инициативу УО и их работников. Очевидно, в настоящее время эти принципы лишь незначительно применяются в нашем законодательстве, анализу которого и посвящена настоящая работа.

#### **Основная часть**

**Принципы управления.** Согласно Кодексу управление в сфере образования носит государственно-общественный характер и «...осуществляется на принципах законности, демократии, гласности, учета общественного мнения и системности управления образованием» (ст. 105).

Государственное управление осуществляют Президент Республики Беларусь, Правительство Республики Беларусь, государственные органы, подчиненные и (или) подотчетные Президенту Республики Беларусь, Национальная академия наук Беларуси, республиканские органы государственного управления, иные государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы в пределах их полномочий. Не предусмотрено никаких органов общественного управления, наделенных реальными полномочиями на республиканском уровне.

**Президент Республики Беларусь.** Согласно ст. 107 Кодекса «Президент Республики Беларусь является гарантом реализации права граждан на образование, определяет государственную политику в сфере образования, гарантирует реализацию основных направлений государственной политики в сфере образования, обеспечение преемственности и взаимодействия государственных организаций в сфере образования ...», т. е. фактически является единственным уровнем управления, принимающим самостоятельные решения.

Президентом Республики Беларусь (ст. 124) устанавливаются также государственные органы, уполномоченные осуществлять контроль обеспечения качества образования, его порядок и периодичность.

**Правительство** обеспечивает проведение государственной политики в сфере образования, осуществляет общее управление системой, «определяет направления взаимодействия республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, и

местных исполнительных и распорядительных органов в сфере образования» и т. п. (ст. 108).

**Министерство образования** обеспечивает исполнение и контроль реализации государственной политики в образовании, функционирование системы, осуществляет контроль обеспечения качества образования, проводит государственную кадровую политику, выдает разрешения на образовательную деятельность, организует разработку образовательных стандартов, учебников и иной учебно-программной документации образовательных программ, программ воспитания и утверждает их, участвует в разработке проектов нормативных правовых актов, программы развития системы образования, утверждает положения об организациях, структурных подразделениях местных исполнительных и распорядительных органов, осуществляющих координацию УО и др. (ст. 109).

**Иные государственные органы.** В управлении образованием участвуют и иные государственные органы, подчиненные и (или) подотчетные Президенту Республики Беларусь, Национальная академия наук Беларуси, республиканские органы государственного управления, например, в разработке программы развития системы образования, в работе межведомственных советов по разным направлениям в сфере образования, в разработке отраслевых программ кадрового обеспечения, прогнозных потребностей отрасли в кадрах на основе программы социально-экономического развития. Они также доводят до Минобразования и организаций, заинтересованных в подготовке кадров, количество мест для получения образования на условиях целевой подготовки и др. (ст. 110).

**Местные исполнительные и распорядительные органы.** Министерство образования исполняет и контролирует на уровне областей осуществляет через 6 областных управлений образования и Комитет по образованию Мингорисполкома. В свою очередь, областные управления координируют работу районных отделов образования.

Местные исполнительные и распорядительные органы: осуществляют управление в сфере образования на своей территории, разрабатывают и вносят в местные Советы программы развития образования, принимают меры по их реализации, доводят до Минобразования и УО количество мест для получения образования на условиях целевой подготовки и др.

**Самоуправление в учреждениях образования (УО).** Управление внутри УО определяется Кодексом и строится на принципе единоначалия. Во главе УО стоит назначенный учредителем и согласованный с Минобразования и/или государственным органом власти руководитель.

Назначение ректоров учреждений высшего образования проводится Минобразования после согласования с Администрацией Президента страны.

Основным органом самоуправления УО является совет, возглавляемый руководителем УО. Компетенция, состав и организация деятельности совета определяются Положением о совете УО<sup>1</sup>.

Решения совета вступают в силу после утверждения их руководителем. Совет является выборным органом. Его количественный состав и нормы представительства фактически определяются руководителем учреждения, который утверждает и результаты выборов. Часть членов совета входит в его состав по должности. Например, в учреждениях высшего образования в их число входят проректоры и руководители крупнейших структурных подразделений. Имеется обязательная норма 25-процентного представительства обучаемых, которая в настоящее время не выполняется. Представителей академической общественности, не связанной с исполнением управленческих функций, крайне мало.

Согласно Кодексу в УО могут создаваться иные органы самоуправления: педагогический совет, попечительский совет, родительский комитет, например, в школах и детских садах, положения о которых утверждаются Минобразования.

По решению Президента в УО могут создаваться иные органы самоуправления, которые осуществляют свою деятельность в порядке, им определяемом.

**Управление в системе общего среднего образования** строится по территориальному принципу, но в нормативном и методическом отношении школы подчинены Минобразования. Школы возглавляются директорами, назначаемыми местными администрациями.

В районах, областях и некоторых крупных городах созданы специальные структурные подразделения местной администрации (отделы, управления). Минобразования обеспечивает координацию деятельности этих подразделений, методическое и научное, в том числе через Национальный институт образования.

В качестве совещательного органа в учреждениях общего среднего образования предусмотрены педсоветы<sup>2</sup>. В соответствии с п. 2 Положения «Педагогический совет является органом самоуправления учреждения общего

среднего образования, в его состав входят все педагогические работники данного УО». Непосредственное руководство педсоветом осуществляет его председатель, которым является руководитель УО (п. 5). Решения педсовета вступают в силу после утверждения их приказом руководителя УО (п. 12).

Еще один важный орган школьного самоуправления – родительские комитеты, действующие на основе Положения<sup>3</sup>. Родительский комитет создается из числа законных представителей учащихся данного УО (п. 2). Состав комитета определяется на общем родительском собрании УО из представителей родителей сроком на один год (п. 5). В соответствии с п. 7 Положения «Под руководством членов родительского комитета в УО могут создаваться ... комиссии по отдельным направлениям работы». «Решения родительского комитета носят рекомендательный характер» (п. 14).

**Управление в системе профессионально-технического образования.** Непосредственное руководство УО осуществляет его директор, который назначается учредителем УО по согласованию с Минобразования. Основным органом самоуправления УО является совет, возглавляемый директором.

В учреждении профессионально-технического образования создается педагогический совет и может создаваться попечительский совет.

**Управление в системе среднего специального образования (ССО).** Основным документом для сектора ССО является Положение об учреждении среднего специального образования<sup>4</sup>. В Положении подтверждается принцип единоначалия в управлении УО, возглавляемого руководителем, который назначается учредителем УО по согласованию с Минобразования (п. 19). Основным органом самоуправления УО является совет УО, возглавляемый его руководителем (п. 20). «В целях совершенствования качества образования, повышения педагогического мастерства педагогических работников, научно-методического обеспечения ССО в колледже создаются педагогический совет и предметные (цикловые) комиссии» (п. 21). Предметные комиссии являются органами, назначаемыми и контролируемые администрацией. Упоминаний об академических свободах или автономии в Положении нет.

<sup>1</sup>Положение о совете учреждения образования. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 18 июля 2011 г. № 84.

<sup>2</sup>Положение о педагогическом совете учреждения общего среднего образования. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 28.06.2011 № 47.

<sup>3</sup>Положение о родительском комитете учреждения общего среднего образования. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 28.06.2011 № 47.

<sup>4</sup>Положение об учреждении среднего специального образования. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 22.07.2011 № 106.

Деятельность педсоветов учреждений ССО регулируется Положением о педагогическом совете учреждения среднего специального образования<sup>5</sup>. Состав педсовета утверждается руководителем УО сроком на один учебный год. В него включаются педагогические работники учреждения среднего специального образования (п. 4). Непосредственное руководство деятельностью педсовета осуществляет председатель, которым является руководитель УО (п. 5). На заседание педсовета могут приглашаться представители государственных и общественных организаций, педагогические работники других учреждений образования, представители организаций – заказчиков кадров и иные заинтересованные лица (п. 7). Решения совета для вступления в силу подлежат утверждению руководителем учреждения (п. 9).

В 2011 г. Минобразования ввело два вида координирующих органов: областные Советы руководителей учреждений ССО<sup>6</sup> и учебно-методические объединения по специальностям ССО<sup>7</sup>. Эти органы формируются административно: первые – по должности, вторые – из числа назначенных Минобразования лиц.

Колледжи и лицеи ССО имеют ведомственную принадлежность, но курируются и Министерством образования. Часть колледжей интегрирована в настоящее время в состав университетов с сохранением высокой степени самостоятельности. Другая их часть действует в форме высших колледжей, которые предлагают всем своим студентам плавный переход на первую ступень высшего образования, на реализацию которой они аттестованы. Однако наибольшая группа колледжей сохраняет самостоятельность в рамках своей отрасли.

**Управление в системе высшего образования.** Непосредственное руководство учреждением высшего образования осуществляет его руководитель (ректор, начальник), который назначается на должность и освобождается от должности в порядке, определяемом Президентом Республики Беларусь.

Руководитель частного учреждения высшего образования назначается на должность и освобождается от должности Министром образования Республики Беларусь по представлению учредителя.

Основным органом самоуправления учреждения высшего образования является совет, возглавляемый его руководителем.

Совет:

- не осуществляет управление университетом, а только является коллегиальным совещательным органом при руководителе;

- не полномочен принимать окончательные решения по вопросам учебной, учебно-методической, научно-исследовательской и информационно-аналитической работы, подготовки кадров, осуществления международных связей;

- не принимает окончательных решений о создании, реорганизации и ликвидации факультетов и кафедр, хотя эти вопросы на совет выносятся и голосуются;

- не формирует собственную повестку дня – ее предлагает ректор, включить другие вопросы практически невозможно, т. к. они рассматриваются как неподготовленные;

- не решает финансовых вопросов [1].

В учреждении высшего образования может создаваться попечительский совет, а по решению Президента Республики Беларусь могут создаваться иные органы самоуправления.

Единственной привлекаемой в органы самоуправления студенческой организацией является Белорусский республиканский союз молодежи (БРСМ), ячейки которого действуют во всех учреждениях высшего образования. Однако среди целей и задач БРСМ нет развития студенческого самоуправления.

**Управление в системе послевузовского образования.** Уровень аспирантуры согласно международной практике приравнивается к III уровню высшего образования. Однако в Беларуси высшим образованием занимается Минобразования, а право конечной экспертизы диссертаций принадлежит Высшей аттестационной комиссии (ВАК). Все нормативные правовые акты, регламентирующие систему подготовки научных кадров, утверждаются Президентом Беларуси, а исполняются и контролируются ВАК. Поэтому предусмотренная в документах Болонского процесса трехуровневая система образования у нас не реализована.

**Основные проблемы управления в системе образования.**

1. Существующая модель управления не способна гибко реагировать на возникающие вызовы. Пользуясь при этом устаревшими подходами и ценностями, она тормозит развитие на системном уровне и подавляет творческую инициативу участников образовательного процесса.

<sup>5</sup>Положение о педагогическом совете учреждения среднего специального образования. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 22.07.2011 № 106.

<sup>6</sup>Положение о Совете руководителей колледжей. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 22.07.2011 № 106.

<sup>7</sup>Положение об учебно-методическом объединении в сфере среднего специального образования. Утверждено Постановлением Министерства образования Республики Беларусь 22.07.2011 № 106.

2. Назначение руководителей УО без учета мнения коллектива ведет к разрыву интересов коллектива и руководства, слабой возможности повлиять на принимаемые решения со стороны работников УО и его партнеров.

3. Формальное участие обучающихся в управлении формирует слабую гражданскую позицию, обуславливает отсутствие обратной связи в управлении.

4. Самоизоляция УО от социальных партнеров (отсутствие представителей в органах самоуправления, слабое их участие в учебном процессе и в разработке содержания образования) не позволяет своевременно актуализировать содержание учебного материала, с одной стороны, и пользоваться материальными возможностями заказчиков кадров – с другой, например, через механизм попечительских советов и использование налоговых льгот.

5. Внедрение через Кодекс об образовании одинаковых методов управления и вовлечения

участников образовательного процесса для всех ступеней образования и видов УО ведет к избыточности в одних случаях и неприменимости некоторых норм в других.

**Заключение.** При наличии развитой нормативной и законодательной базы ее содержание, будучи нацеленным на концентрацию управления в руках назначаемых чиновников, не отвечает современным подходам, характерным для успешных развитых стран. Основные проблемы связаны с низкой степенью всех видов автономии УО, что особенно важно для высшей школы, ограничениями академических свобод работников педагогических коллективов, слабым участием в работе УО участников образовательного процесса и иных социальных партнеров. Все это с очевидностью требует пересмотра основных положений Кодекса об образовании, освобождение УО от излишней опеки и предоставление их коллективам больше прав в выработке и реализации решений.

#### Литература

1. Есть ли самоуправление в белорусских вузах? [Электронный ресурс] // Заўтра тваёй краіны = Завтра твоей страны: сайт. 2008–2014. URL: [http://www.zautra.by/cont/print.php?sn\\_nid=12353](http://www.zautra.by/cont/print.php?sn_nid=12353) (дата обращения: 29.09.2015).

#### References

1. *Est' li samoupravlenie v tekhnicheskikh vuzakh?* [Is there autonomy at Belarusian higher education institutes?] Available at: [http://www.zautra.by/cont/print.php?sn\\_nid=12353](http://www.zautra.by/cont/print.php?sn_nid=12353) (accessed 29.09.2015).

#### Информация об авторе

**Ветохин Сергей Сергеевич** – кандидат физико-математических наук, доцент, заведующий кафедрой физико-химических методов сертификации продукции. Белорусский государственный технологический университет (220006, г. Минск, ул. Свердлова, 13а, Республика Беларусь). E-mail: [veto@belstu.by](mailto:veto@belstu.by)

#### Information about the author

**Vetokhin Siarhei Siarheevich** – Ph. D. Physics and Mathematics, Associate Professor, Head of the Department of Physical-Chemical Methods of Products Certification. Belarusian State Technological University (13a, Sverdlova str., 220006, Minsk, Republic of Belarus). E-mail: [veto@belstu.by](mailto:veto@belstu.by)

Поступила 19.02.2015