

---

---

## ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СФЕРЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ В РОССИИ

О.В. Рогач

Российский государственный социальный университет  
*Москва, Россия*

Актуализация исследовательского внимания социологов и управленцев к проблемам функционирования сферы образовательных услуг в контексте изучения вопросов ее государственного регулирования имеет под собой объективную основу возрастания роли образования в воспроизводстве социокультурных реалий общественной жизни, социально-экономическом, интеллектуальном и ином развитии нашей страны. Цель работы: на основе изучения организационных, правовых и иных положений, а также теоретических заключений, обосновывающих специфику сферы образовательных услуг, как объекта государственного управления определить особенности государственного регулирования сферы образовательных услуг средней школы как перспективного направления государственной образовательной политики. В качестве методологических основ проведения работы выступали теоретические положения Атаманчука Г.В., Абалкиной Л.И., Васильева В.Н. и Рясновой У.В. Для достижения поставленной цели автор использовал следующие методы исследования: теоретический анализ, индуктивный и дедуктивный методы, анализ документов. Результатами работы стали: определение базовых управленческих моделей, раскрывающих характер государственного направляющего воздействия в процессе регулирования сферы образовательных услуг; определение приоритетных направлений работы государственных органов в области регулирования сферы образовательных услуг; определение специфических черт, присущих процессам государственного регулирования сферы образовательных услуг в России.

**Ключевые слова:** государство; управление; государственное регулирование; сфера образовательных услуг

Современная образовательная политика государства, выраженная в различных инновационных проектах и программах развития сферы образовательных услуг средней школы, преследует главную цель – повышение качества услуг, предоставляемых современной школой.

Особенности реализации образовательных услуг средней школы в условиях становления российского рынка образования предполагают отход от административного государственного регламентирования взаимоотношений социальных субъектов к применению методов экономического и нормативно-правового регулирования их взаимодействия на разных уровнях. С этой точки

зрения государственное регулирование сферы образовательных услуг видится предпочтительнее государственного управления, так как в большей степени соответствует тому социально-экономическому значению, которое придается образовательной отрасли в современном обществе [4. С. 261].

Для раскрытия поставленных в данной статье задач определим содержание базовых дефиниций «государственное регулирование» и «образование».

Государственное регулирование в образовательной отрасли являет собой комплекс социально-экономических, нормативно-правовых, организационных и иных методов направляющего воздействия на агентов образовательного пространства, с целью обеспечения благоприятных условий для удовлетворения образовательных потребностей и достижения стратегических целей общественного развития. Данная трактовка государственного регулирования в контексте рассмотрения вопросов образования весьма распространена и не вызывает у научной общественности сколько-нибудь серьезной дискуссии.

Понятие «образование», будучи весьма сложным и многоаспектным, в Федеральном законе «Об образовании» трактуется как единый целенаправленный процесс обучения и воспитания в интересах человека, общества, государства; совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, опыта деятельности, ценностных установок и компетенции определенной сложности и объема [5. ст. 2].

Данное определение, на наш взгляд, носит скорее педагогический характер, не учитывающий ни социологического, ни тем более управленческого аспектов, т.к. с этой точки зрения, термин «образование» должен включать в себя и сферу распределения властных полномочий между различными субъектами и уровнями власти. Поэтому в рамках данной работы термин «образование» используется автором со значением социального института по обеспечению функций обучения и воспитания подрастающего поколения, с учетом распределения властных полномочий между уровнями власти и налаживанию сложной системы взаимодействия органов управления и субъектов образовательного пространства. Примечательно, что направляющее воздействие государства должно осуществляться как со стороны спроса на образовательные услуги средней школы, так и со стороны их предложения потребителям продукции образовательных учреждений, что по мере развития рынка образовательных услуг приобретает характер координации деятельности стейкхолдеров образовательного пространства.

Исходя из представленной формулировки функционал сотрудников государственных органов управления образованием должен складываться из шести блоков последовательно осуществляемых задач, а именно:

- диагностика, анализ и оценка сложившейся образовательной практики;
- моделирование ее оптимального состояния и разработка совокупности мероприятий, процедур и механизмов по практическому воплощению страте-

гических ориентаций образовательной политики, что находит отражение в государственном планировании и программировании;

– документационное и нормативно-правовое сопровождение управленческих решений;

– координация действий агентов образовательного пространства, направленных на обеспечение социального партнерства;

– ресурсное обеспечение и иное содействие агентам образовательного пространства по решению вопросов качества, предоставляемых учреждениями среднего образования услуг;

– контроль сферы образовательных услуг средней школы на условиях обратной связи с целью оптимизации социального образовательного заказа [3. С. 216].

Однако, как показывает практика, подавляющая часть указанного выше функционала работниками государственных органов управления образованием не реализуется. Особенно тяжело ситуация обстоит в области «оптимизации социального образовательного заказа» и управления качеством образовательных услуг. Согласно исследованиям деятельности государственных органов власти существует значительная трудность, связанная с отсутствием однозначного понимания категории «качество» в ее образовательном контексте. Для одних качество образования – комплексная характеристика набора и качества образовательных услуг, предоставляемых населению образовательными учреждениями, согласно образовательным потребностям государства, общества и личности. Для других качество образования определяется через степень успешности школьника в раскрытии своего интеллектуального и личностного потенциала, а также через то, насколько эффективно он проходит социализацию и адаптируется в постоянно меняющихся условиях внешней среды. Для третьих качество образования видится в достижении школьником определенного уровня когнитивного развития. Кроме того, наличествует еще и такая группа специалистов в области образования, которая рассматривают «качество» через динамичные, непрерывно трансформирующиеся характеристики, отрицающие саму возможность однозначного толкования данной категории.

Мы полагаем, что качество образования (образовательных услуг) не равно образовательному стандарту и не может рассматриваться через иные «качественные» характеристики. Скорее качество образования выступает отражением свойств системы (в данном случае образовательной), обеспечивающих достижение такого образовательного результата, который необходим потребителю образовательных услуг. Исходя из данного толкования можно предположить, что качество образовательных услуг не должно меняться вместе с изменением потребностей клиента – потребителя продукции образовательного учреждения.

Возвращаясь к рассмотрению специфики государственного регулирования сферы образовательных услуг, стоит отметить, что значимые изменения мо-

дернизации отечественной системы образования касаются распорядительных полномочий между иерархическими уровнями управления: федеральным, региональным, муниципальным и уровнем образовательных учреждений, на каждом из которых в новых рыночных условиях речь идет об управлении образовательным производством как сферой образовательных услуг в целом, а не об отдельных элементах нематериального вида производства [1. С. 40]. Вместе с тем право по определению правил, норм и перспектив формирования ресурсного обеспечения сферы образовательных услуг и использования полученных результатов в полном объеме относится к полномочиям государственных органов управления, тогда как другие уровни управления, согласно представленной иерархии, выступая субъектом управленческой деятельности, «обеспечивают» только отдельную часть образовательного производства, а именно сам образовательный процесс.

Следует отметить, что управленческий функционал сотрудников на указанных уровнях ограничивается общим руководством образовательным процессом в рамках административных регламентов общеобразовательного учреждения по каждому из составляющих элементов процесса предоставления образовательных услуг учебными заведениями.

Специфика распределения полномочий и ответственности между различными властными уровнями в России предполагает, что в отличие от центрального государственного аппарата, деятельность которого нацелена на определение законодательных основ и выработку политики в области образования, органы муниципального управления образованием обеспечивают на своей территории ее практическую реализацию, осуществляя непосредственное воздействие на деятельность субъектов образовательного пространства. При этом принципиально меняется сам характер управления в сфере образования. Так, если на нижнем уровне государственной власти – уровне субъекта Российской Федерации – управление носит преимущественно административный характер, то в рамках муниципального управления оно становится более демократическим.

Исходя из выше обозначенной позиции, автор делает вывод, что органы государственной власти по отношению к сфере образовательных услуг как объекту управления призваны:

- создавать инфраструктуру образовательного комплекса как отрасли социальной сферы экономики, способной в полной мере удовлетворять образовательные потребности агентов образовательного пространства;
- разрабатывать мероприятия в области социальной политики, направленные на поддержку инновационного развития отечественного образования;
- регулировать отношения между стейкхолдерами образовательного пространства и пр.

Данные положения подкрепляются определенными в Федеральном законе «Об образовании» и воплощенными в образовательную практику принципами

демократизации образования, что предполагает ликвидацию «монополии» государства на управление и автономность учебных заведений, а также вариативность системы образования и регионализацию образования, дающую регионам право выбора собственной образовательной стратегии [5. Ст. 3]. Помимо этого государственное регулирование отношений в сфере образовательных услуг предполагает недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования, а также сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования, в том числе обеспечение прав педагогических работников, обучающихся и их законных представителей на участие в управлении образовательными организациями.

Вместе с тем, рассматривая сферу образовательных услуг как непосредственный объект управления, автором посредством изучения современной практики деятельности государственных органов власти делается вывод о недостаточной проработке данного направления как в правовом, так и в научно-теоретическом плане, что, несомненно, отражается на содержательном характере государственного регулирования сферы образовательных услуг.

Коснемся более детально позиции государства в регулировании сферы образовательных услуг средней школы.

Современными исследователями выделяются несколько базовых управленческих моделей, раскрывающих характер взаимодействия государства и общества в процессе регулирования сферы образовательных услуг.

1. Первая *«патерналистская»* модель предполагает передачу центральному государственному аппарату всех функций по управлению сферой образовательных услуг, в особенности имеющих характер контроля. Данная модель, несомненно, затрудняет развитие рыночных механизмов регулирования сферы образовательных услуг и исключает вмешательство в процесс управления со стороны различных групп общественности, в том числе и потребителей продукции образовательных учреждений. В качестве положительной тенденции от использования данной модели взаимодействия государства и общества в процессе регулирования сферы образовательных услуг предполагается поддержание высокого уровня среднего образования с опорой на разработанные государством единые образовательные стандарты.

2. В противопоставление первой модели вторая может носить условное название *«индивидуалистской»*, так как заключается в росте уровня индивидуализации образовательных услуг за счет предоставления их на платной основе, а также разработке дополнительных образовательных услуг, чья структура и содержание удовлетворяет запросам узкой категории населения. Как правило, превалирование данной модели в сфере образовательных услуг ведет к разрыву единого образовательного пространства, в том числе за счет неравномерного увеличения различных форм и методов ведения образовательного процесса [2. С. 184].

3. Третья модель взаимодействия государства и общества в процессе регулирования сферы образовательных услуг – «инновационная» – опирается на кардинально новые технологии согласования государственных и общественных интересов, а также инновационные подходы к развитию школьного образования в целом. Использование данной модели ориентировано на повышение качества образовательных услуг и удовлетворение спроса на них со стороны потребителей. Поэтому в качестве основных направлений инновирования, с позиции «инновационной» модели взаимодействия государства и общества в процессе регулирования сферы образовательных услуг, мы предлагаем рассматривать:

- разработку и апробацию новых механизмов управления сферой образовательных услуг, в том числе механизмов государственно-общественного управления;

- разработку и апробацию новых форм и средств обеспечения государственной и общественной поддержки программ развития сферы образовательных услуг;

- апробацию новых технологий разработки и научного сопровождения современных образовательных услуг средней школы.

Несомненно, третья модель взаимодействия государства и общества в процессе регулирования сферы образовательных услуг выглядит более предпочтительной, однако и здесь есть ряд трудностей.

Основная методологическая проблема перехода на инновационный путь развития школьного образования заключается в отсутствии единого понимания того, что есть «инновация». В практике управления было несколько попыток разработать закон об инновационной деятельности, и дело даже не в том, что эти попытки можно считать провалившимися, а в том, что до сих пор ведутся споры, какой из терминов является базовым: «инновация» или «инновационная деятельность». На наш взгляд, решать этот вопрос следует с позиции государства: что оно собирается поощрять – деятельность или результат.

Другой проблемой использования «инновационной» модели видится отсутствие единой меры инновационности, не позволяющей осуществить оценку – является ли существующая динамика именно инновационной или нет.

В связи с тем, что каждая из моделей взаимодействия государства и общества имеет свои недостатки, ни одна из них не является жизнеспособной в отдельности. Поэтому при разработке стратегии развития сферы образовательных услуг используются их консолидированные характеристики, ориентированные на устранение разрыва между существующей образовательной практикой и процессом развития сферы образовательных услуг в России.

На сегодняшний день можно констатировать тот факт, что в сложившейся системе государственного управления образованием между ее компонентами возникают серьезные противоречия и рассогласования, что, прежде всего,

свидетельствует о двух моментах. Во-первых, это кризис всей государственной системы управления образованием, симптомами которого и становятся различные рассогласования. Во-вторых, возникающее системное противоречие при попытках повысить качество образовательных услуг средней школы, пользуясь сложившейся, объективно консервативной системой управления сферой образовательных услуг.

Это позволяет сделать вывод, что современные тенденции и перспективы общественного развития предъявляют принципиально новые требования к управлению данной сферой. В контексте данной постановки вопроса государственного регулирования сферы образовательных услуг особое внимание должно уделяться стратегии развития образования, которая выступает общим основанием для реализации государственной образовательной политики.

Особое место в разработке стратегии нами отведено прогнозированию перспектив развития сферы образовательных услуг, прогнозированию образовательных потребностей и интересов потребителей продукции образовательного учреждения. Однако здесь имеется значительная трудность, а именно сложность разработки образовательного прогноза, так как он не может разрабатываться в рамках одного образовательного учреждения, муниципального образования или региона.

Государственное регулирование сферы образовательных услуг в современных условиях должно осуществляться с учетом общих принципов управления. Социология управления обозначает их как: демократизация, сочетание государственных и общественных начал, оптимальное сочетание централизации и децентрализации, принцип системности и пр.

Важно сделать правильный выбор инструментария государственного воздействия на сферу образовательных услуг с тем, чтобы, отказавшись от жесткой централизации, не прийти к бессистемности в образовании. Кроме того, необходимо опираться на принцип включенности сферы образовательных услуг в единую социально-экономическую систему страны. Данный принцип предполагает консолидированность целевых установок формирования гармонично развитой личности, обладающей определенным набором компетенций с достижимостью стратегических целей общественного развития.

Одним из самых сложных и часто противоречивым моментом в государственном регулировании сферы образовательных услуг является соблюдение основного принципа – ориентация на потребителя. Другими словами, образовательные услуги должны соответствовать потребностям потребителей (социальному заказу), каковыми являются, прежде всего, сами учащиеся, затем работодатели, которым необходимы сотрудники с определенным комплексом качеств и умений, вузы, которым нужны студенты, способные эффективно продолжать свое образование на его высшей ступени, родители, которые ориентируются на условия пребывания их детей в образовательных учреждениях,

а также общество в целом, которому нужны граждане, отвечающие идеалам гражданина данного общества.

Резюмируя вышесказанное, отметим, что государственное регулирование сферы образовательных услуг является определяющим фактором гармонизации социального взаимодействия в образовательном пространстве современной школы, где сфера образовательных услуг, лишь недавно попавшая в исследовательский ракурс социологов и управленцев, выступает объектом направляющего воздействия государства, от качества которого зависит способность средней школы удовлетворить образовательные потребности населения.

Следует сразу определиться со смысловым содержанием самой категории «качества», которая в зависимости от научной области приложения, объекта оценки и субъективных предпочтений исследователей несет в себе разное значение. Не вдаваясь в научную дискуссию смыслового наполнения дефиниции «качества», мы обращаем внимание на ее размытое определение, где константой применения может стать «удовлетворительный результат». Следует отметить, что прилагательное «удовлетворительный» характеризует не «минимальную степень», а способность удовлетворить образовательные запросы потребителей услуг средней школы. Другими словами, качество государственного регулирования сферы образовательных услуг можно определять согласно степени удовлетворения социального образовательного заказа.

В контексте актуализации социального партнерства в образовательном пространстве, необходимости разработки механизмов формирования консолидированного образовательного заказа, трансформационных тенденций в государственном регулировании данной сферой, мы весьма скептически относимся к уровню качественной реализации государственного воздействия на сферу образования. Во многом данная позиция аргументируется консервативностью государственной власти, ее неспособностью адаптировать рыночные механизмы управления в сфере образовательных услуг к современной образовательной практике и неэффективностью используемых социальных механизмов согласования интересов государства и общественности в области образования.

Мы полагаем, что оптимизация используемых социальных механизмов как метода решения социальных проблем, направленных на формирование условий жизни и развития социального взаимодействия с целью обеспечения образовательных потребностей социальных субъектов, позволит активизировать отношения между агентами образовательного пространства, напрямую затрагивая государственные органы управления, общеобразовательные учреждения и потребителей образовательных услуг.

Данное положение предоставляет возможность реализовать образовательные потребности населения при условии:

– перехода от понимания образования как сферы потребления (т.е. передачи и получения знаний), к сфере конструктивного взаимодействия в рамках социального партнерства между всеми субъектами образовательной политики;

– изменения доминирующего отношения к образованию как затратной отрасли экономики в сторону понимания, того, что образование является стратегическим ресурсом развития.

Таким образом, приведенные выше положения, рассматривающие особенности государственного регулирования сферы образовательных услуг в России, позволяют выделить такие характерные черты, как: демократизацию и децентрализацию государственного воздействия на сферу образования, сочетание общественных и государственных начал в регулировании рынка образовательных услуг, а также использование «рыночных» рычагов воздействия на субъекты образовательного пространства.

© Рогач О.В., 2016

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Лукашенко М.А.* Рыночные отношения в системе образования России. Монография. М.: ИНИОН РАН, 2001. 271 с.
- [2] *Медведева Н.В.* Система государственно-общественного управления образованием в Российской Федерации: тенденции и проблемы развития // *Социальная политика и социология*. 2015. Т. 14. № 2 (108). С. 47–55.
- [3] *Рогач О.В.* Экспертная оценка качества государственного управления сферой образовательных услуг в современной России. Материалы Афанасьевских чтений. 2013. Т. 1. № 11. С. 215–218.
- [4] *Ряснова У.В.* Необходимость и механизм государственного регулирования сферы образования // *Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд*. 2012. № 17. С. 259–265.
- [5] Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании».

### REFERENCES

- [1] *Lukashenko M.A.* The runochnue otnosheniya v systeme obrazovaniya Rossii. Monografia. M.: INION RAN, 2001. 271 s.
- [2] *Medvedeva N.V.* Sistema gosydarstvenno-obshchestvennogo upravleniya obrazovaniem v Rossiiskoi Federacii: tendencii i problemu razvitiya // *Socialnaya politika i sociologiya*. 2015. T. 14. No. 2 (108). S. 47–55.
- [3] *Rogach O.V.* Expertnaya ocenka kachestva gosydarstvennogo upravleniya sferoi obrazovatelnyh uslyg v sovremennoi Rossii // *Materiau XI Afanasyevskiyh chtenii "Chelovek v upravlenii obshchestvom"*. 2013. T. 1. No. 11. S. 215–218.
- [4] *Ryasnova U.V.* Neobhodimot i mehanizm gosydarstvennogo regulirovaniya sferu obrazovaniya // *Sovremennue tendencii v ekonomike i upravlenii: novui vzglyad*. 2012. No. 17. S. 259–265.
- [5] *Federalnui zakon ot 12.29.2012 № 273-FZ «Ob obrazovanii».*

## **FEATURES OF STATE REGULATION OF THE SPHERE OF EDUCATIONAL SERVICES IN RUSSIA**

**Olga V. Rogach**

Russian State Social University  
*Moscow, Russia*

Updating of research attention of sociologists and managers to problems of development of the sphere of educational services in the context of studying of questions of state regulation of this sphere has under itself an objective basis of increase of a role of education in reproduction of sociocultural realities of public life and social and economic, intellectual and other development of our country. Work purpose: on the basis of studying of organizational, economic, legal and other situations, and also the theoretical conclusions proving specifics of the sphere of educational services as object of public administration to determine features of implementation of state regulation by the sphere of educational services of high school as perspective direction of the state educational policy. Atamanchuk G.V., Abalkinoy L.I., Vasilyev V. N. and Ryasnova U.V. theoretical provisions acted as methodological bases of carrying out work. For achievement of an effective objective the author used the following methods of research: theoretical analysis, inductive and deductive methods, analysis of documents. Results of work became: determination of the basic managerial models disclosing nature of the state directing impact in the course of regulation of the sphere of educational services; determination of the priority areas of work of state bodies in the field of regulation of the sphere of educational services; determination of the peculiar features inherent in processes of state regulation of the sphere of educational services in Russia.

**Key words:** state; management; state regulation; sphere of educational services