

**Деревянко Богдан Владимирович**

кандидат юридических наук, доцент,  
профессор кафедры хозяйственного и экологического права  
Донецкого юридического института МВД Украины  
(e-mail: DEL2000@i.ua)

## **ВОПРОСЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ ОРГАНАМИ УПРАВЛЕНИЯ УЧЕБНОГО ЗАВЕДЕНИЯ**

### **Аннотация**

В статье определяются направления оптимального сочетания компетенции руководителя и органов управления научным, учебным, кадровым и хозяйственным секторами учебного заведения.

### **Annotation**

Directions of optimum combination competence of leader and organs of management the scientific, educational, skilled and economic sectors of educational establishment are determined in the article.

**Ключевые слова:** учебное заведение, руководитель (ректор), компетенция, ученый совет, управление, наблюдательный совет.

**Keywords:** educational establishment, leader (rector), competence, scientific advice, management, observant advice.

Для нормального функционирования учебных заведений (далее – УЗ) и выполнения ими своих основных и дополнительных задач необходима четкая и качественная организация внутренней структуры органов управления УЗ. Другими словами, повышение качества услуг, предоставляемых УЗ, во многом зависит от повышения эффективности работы его органов управления. В связи с этим Н.Н. Курко считает, что система управления образованием должна базироваться на современных основах образовательного менеджмента, поскольку реализация системы гуманистического обучения невозможна без введения гуманистической системы управления УЗ, поскольку функционирование не ориентированного на человека управления будет дискредитировать саму идею гуманизации учебного процесса [1].

На протяжении советского периода и в начале 1990-х общие правовые положения относительно предоставления услуг вообще и услуг в сфере образования исследовались такими учеными как Г.А. Дорохова, О.Ю. Кабалкин, Ю.Х. Калмыков, М.В. Кротов, А.И. Потеряйко, Е.Д. Шешенин и др. Сейчас исследованиям правового статуса УЗ уделяют внимание украинские (О.М. Бандурка, В.М. Бесчастный, Т.М. Боголиб, С.А. Загородний, В.К. Колпаков, Н.Н. Курко, А.О. Монаенко, С.М. Николаенко, Е.А. Огаренко, В.О. Огневьюк, А.О. Пономаренко, В.В. Резникова, В.Е. Сафонова, В.Я. Таций, М.О. Тимошенко, Р.В. Шаповал и другие) и российские (М.С. Андиева, А.А. Асеева, Н.Н. Бажанов, С.В. Барабанова, А.В. Белозеров, А.П. Бердашкевич, Т.А. Владыкина, Н.С. Голубкова, Т.В. Жукова, А.В. Ивашковская, В.В. Кванина, А.К. Ключев, С.В. Куров, А.А. Ментиков, Н.Н. Свирплис, В.А. Северцев, В.В. Спасская, М.Н. Суровцова, Е.А. Суханов, В.М. Сырых, Т.В. Твердова, М.В. Токмовцева, В.В. Штыков и другие) ученые.

Однако в большей мере эти исследования касаются административного регулирования функционирования сферы образования, а вопросы внутреннего управления УЗ и

соотношения функций между разными органами управления УЗ исследуются редко, проблемы и спорные моменты остаются. Поэтому уровень актуальности нашего исследования остается высоким.

Целью статьи является определение направления оптимального сочетания компетенции высших органов управления УЗ.

В.Е. Сафонова считает, что повышение экономической эффективности образовательной деятельности возможно на основе повышения организации и управления высшим образованием и системы ее финансирования. Для этого следует расширять возможности создания новых форм организации образовательной деятельности и управления ею; диверсифицировать образовательную деятельность традиционных ВУЗов; повышать функциональную гибкость в деятельности УЗ; повышать автономию УЗ и их ответственность за конечные результаты своей деятельности; отходить от прямого административного контроля к более гибким, стимулирующим методам руководства; усиливать полномочия органов самоуправления в сфере высшего образования [2]. Таким образом, среди прочего вторым ученым поднимаются вопросы повышения значения автономии УЗ.

Автономия ВУЗа является одним из принципов управления им. Этот принцип определен пунктом 2 статьи 29 Закона Украины «О высшем образовании». Нормой этого пункта предусмотрено, что автономия и самоуправление ВУЗа реализуются в соответствии с законодательством и предусматривают широкий набор прав [3].

Автономия ВУЗа является не просто принципом управления им, а сформированной правовой и социальной категорией, предусматривающей определенный перечень свобод. Хотя из предоставленных ВУЗу прав не все и не в полной мере сейчас реализуются ВУЗами Украины, однако сама категория «автономия ВУЗа» уже свидетельствует о наличии определенной самостоятельности от государства и местных территориальных громад в решении собственных заданий.

Автономия ВУЗа среди прочего предусматривает и наличие студенческого самоуправления, являющегося неотъемлемой частью общественного самоуправления этих ВУЗов. Оно обеспечивает защиту прав и интересов лиц, обучающихся в ВУЗе, и их участие в управлении ВУЗом. Осуществляется оно лицами, обучающимися в ВУЗе, непосредственно и через органы студенческого самоуправления, избираемые путем тайного голосования [4].

Студенческое самоуправление осуществляется на уровне студенческой группы, факультета, общежития, ВУЗа. В зависимости от контингента студентов, типа и специфики ВУЗа студенческое самоуправление может осуществляться на уровне курса, специальности, студенческого городка, структурных подразделений ВУЗа.

Органы студенческого самоуправления могут иметь различные формы (сенат, парламент, старостат, студенческая учебная (научная) часть, студенческие деканаты, советы и др.) [5]. В последнее время значение органов студенческого самоуправления в ВУЗах Украины постоянно возрастает, но эти вопросы необходимо рассматривать в отдельных работах.

В структуре среднего образования постоянно действующим коллегиальным органом, предназначенном для усовершенствования работы школы, повышения эффективности учебно-воспитательного процесса и предоставления помощи педагогам школы в воспитании всесторонне развитой личности является педагогический совет [6]. В школах текущим руководителем является директор. Государственный контроль как за его деятельностью, так и за деятельностью общеобразовательных УЗ всех типов и форм собственности осуществляют Министерство образования и науки, молодежи и спорта Украины (далее – МОНМС), другие центральные органы исполнительной власти, которым подчинены общеобразовательные УЗ, Государственная инспекция заведений образования при МОНМС,

Министерство образования Автономной Республики Крым, местные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления и подчиненные им органы управления образованием [7]. Кроме того, негосударственное общеобразовательное УЗ подчиняется еще собственнику его имущества.

Похожие особенности в управлении имеет и система профессионально-технического образования. Управление ее УЗ осуществляется в соответствии с двухуровневым механизмом управления. Имущество ПТУ принадлежит к государственной собственности; их деятельность финансируется из Государственного бюджета; учредителем является МОНМС Украины, но пребывают они под оперативным управлением местных органов управления образованием в лице местных государственных администраций, которые, в свою очередь, являются составной частью региональных органов исполнительной власти и подчиняются Кабинету Министров Украины [8]. Директор государственного ПТУ назначается на должность по результатам конкурса путем заключения с ним трудового договора (контракта) специально уполномоченным центральным органом исполнительной власти в сфере профессионально-технического образования, министерствами и иными центральными органами исполнительной власти, которым подчинены ПТУ [9].

А в сфере высшего образования вопросы управления ВУЗом имеют более сложный характер. Во-первых, существует противостояние «профсоюзы - общественное самоуправление», которое можно охарактеризовать приблизительно так: конкуренция, совпадение функций и полномочий, но в отличие от самоуправляемых органов профсоюз имеет законодательно закрепленные права, полномочия и гарантии деятельности.

Пути устранения такого противостояния и ликвидации проблемного сосуществования этих двух структур могут быть различными: от ликвидации самой структуры профсоюза до закрепления на законодательном уровне одинаковых гарантий для обеих структур. Соответственно профсоюзы приобретают статус организаций, альтернативных органам общественного самоуправления [10].

По мнению Р.В. Шаповала, целесообразно было бы урегулировать деятельность органов общественного самоуправления по управлению образованием отдельным Законом Украины «Об органах общественного самоуправления в сфере образования Украины». Таким НПА следует утвердить, по мнению ученого, в частности, правовой статус, порядок организации и деятельности органов общественного самоуправления в сфере образования, собственные и делегированные полномочия указанных органов, основные задания этих органов по управлению образованием. В таком проекте должны быть определены полномочия руководителя органа общественного самоуправления по управлению образованием, место органов общественного самоуправления в сфере образования в части содействия учебной, научной, творческой деятельности участников учебно-воспитательного процесса и по созданию необходимых условий для их работы, обучения, проживания и отдыха. Этим НПА необходимо определить роль органов общественного самоуправления в сфере образования в создании кружков, обществ, клубов по интересам при УЗ, направления сотрудничества органов общественного самоуправления в сфере образования с участниками учебно-воспитательного процесса разных ВУЗов и учреждений последипломного образования, с сотрудниками научных центров, членами общественных организаций, в т.ч. зарубежных. В проекте Закона целесообразно также указать каким образом органы общественного самоуправления в сфере образования способствуют развитию демократизации управления УЗ, привлекают к управлению последними родительские коллективы, представителей общественности, ученых, а ВУЗами – студенческие профсоюзы и органы студенческого самоуправления и т.п. В проекте Закона может быть определен порядок легализации органа общественного самоуправления в сфере образования, орган, имеющий право его регистрировать и др. [11]. Не будем давать

комментарий предложению Р.В. Шаповала. Думается, что однозначную поддержку либо несогласие как с предложениями проекта Закона, так и с приведенными его положениями можно будет высказать после отдельного тщательного изучения в других работах. Пока лишь констатируем, что имеются такие предложения по решению проблемы противостояния профсоюзов и органов общественного самоуправления.

Во-вторых, существует ситуация, связанная с разграничением функций по управлению между ректором, ученым советом и административными подразделениями.

Полномочия руководителя ВУЗа закреплены пунктом 2 статьи 32 Закона Украины «О высшем образовании». Среди прочего руководитель ВУЗа отвечает за ведение образовательной деятельности, за результаты финансово-хозяйственной деятельности, состояние и сохранность строений и иного имущества; для разрешения основных вопросов деятельности в соответствии с уставом создает рабочие и консультативные органы, а также определяет их полномочия; ежегодно отчитывается перед собственником или уполномоченным им органом (лицом) и высшим коллегиальным органом общественного самоуправления ВУЗа [12].

В юридической литературе указывается, что полномочия руководителя ВУЗа закреплены рядом НПА, положения которых дают основания классифицировать их по форме осуществления на нормотворческие и организационные [13]. При этом, если нормотворческие можно считать такими, что в преобладающем большинстве не могут быть делегированы другим должностным лицам и органам ВУЗа, то организационные вполне можно разделить между ними. По этому поводу считаем необходимым в управлении УЗ (особенно ВУЗа) выделять административную, образовательную и научную составляющие. Они могут сочетаться. Управление или координацию ими могут осуществлять одни и те же лица либо органы УЗ. Скажем, административное и учебное направления деятельности УЗ могут курировать одни и те же лица. Однако большего эффекта, по нашему мнению, можно достичь разделив компетенцию по управлению УЗ вообще, компетенцию по управлению научным и учебным направлениями.

Представляется, что более эффективной будет структура управления УЗ, при которой его руководитель будет в большей мере управленец, нежели ученый. Однако определенную научную степень в профильной сфере знаний и ученое звание, присвоенное по соответствующей кафедре, руководитель ВУЗа должен иметь. Его заместители по управлению разными направлениями работы, кроме научного, не обязаны иметь научную степень либо ученое звание. Однако эти администраторы не должны быть членами органа УЗ, задачей которого является разработка инновационных программ и проектов, проведение научных исследований. Другими словами, в состав ученого совета ВУЗа III и IV уровней аккредитации не должны входить главный бухгалтер (экономист), главный юрист (юрисконсульт), начальник отдела кадров (заместитель либо проректор по работе с кадрами), заместитель руководителя (проректор) по хозяйственной работе, заведующий библиотекой, заведующий учебным отделом и другие технические или административные сотрудники.

Аналогичные мысли оправданно высказывает В.О. Огневьюк: «Современный университет требует разграничения административно-распорядительных и научно-методических функций. Ректор университета должен возглавлять ректорат как орган управления персоналом, ресурсами и внешними взаимоотношениями, в т.ч. с собственником. Во главе ученого совета университета должен стоять наиболее известный среди научного сообщества университета ученый, который избирается ученым советом, после чего назначается на должность проректора по научной работе. Ученый совет не должен иметь административные полномочия и, соответственно, в его состав не должны входить должностные лица, осуществляющие административные функции, – часть проректоров, главный бухгалтер, директора институтов и др. Поэтому ученый совет должен

формироваться преимущественно из докторов наук, а ректорат – из организационно-управленческого персонала. Такое распределение функций может способствовать улучшению общего университетского менеджмента, но вместе с этим, при отсутствии координации, – вносить элементы дезорганизации» [14]. Считаем, что ученый напрасно допускает возможность внесения элементов дезорганизации. Все равно в ВУЗе есть единоличный руководитель, а также собственник его имущества, которые смогут в крайнем случае скоординировать действия всех органов управления ВУЗом.

Также ВУЗы III и IV уровней аккредитации в соответствии с пунктом 3 статьи 35 Закона Украины «О высшем образовании» могут создавать наблюдательные советы, а национальные ВУЗы в соответствии с пунктом 1 этой же статьи обязаны их создавать. Наблюдательный совет рассматривает пути перспективного развития ВУЗа, дает помощь его руководству в реализации государственной политики в сфере высшего образования и науки, осуществляет общественный контроль за деятельностью руководства ВУЗа, обеспечивает эффективное взаимодействие ВУЗа с органами государственного управления, научной общественностью, общественно-политическими и коммерческими организациями в интересах развития высшего образования [15].

В Польше аналогом украинского наблюдательного совета можно считать сенат государственного ВУЗа. Среди главных обязанностей сената ВУЗа выделяется принятие решений относительно наиболее важных дел, касающихся университета, в частности, утверждение устава (исключением является государственное ВУЗ, в котором устав «спускается сверху» его учредителем либо утверждается коллегиальным органом ВУЗа, указанным в уставе); утверждение правил обучения, последипломного обучения, докторских студий и правил, по которым принимаются лица на обучение или докторат; установление основных направлений деятельности ВУЗа; определение принципов деятельности и направлений главных советов организационных подразделений в рамках выполнения основных задач ВУЗа (таких как формирование и воспитание студентов, проведение научных поисков, формирование и презентация научных кадров); оценка деятельности ВУЗа, утверждение годовых докладов ректора о его деятельности и оценка деятельности ректора; принятие решений в вопросах создания филиала, нерезидентного головного организационного подразделения либо нерезидентного педагогического сообщества и в вопросе создания и ликвидации направления студий; присвоение титула доктора *honoris causa*; высказывание позиции академического сообщества ВУЗа и в делах, представленных ректором, советом головного организационного подразделения либо членами сената, в количестве, указанном в уставе [16]. Сенат по представлениям ректора создает, формирует и ликвидирует организационные единицы университета педагогической направленности – факультеты, институты и кафедры [17].

Н.Н. Курко считает, что создание наблюдательных советов в государственных УЗ, предоставляющих платные услуги, с обязательным участием в них представителей правительства, социальных партнеров и спонсоров (если они есть) будет способствовать борьбе с коррупцией равно как и со спекуляциями вокруг коррупции. Кроме того, по мнению ученого, необходимо на законодательном уровне определить обязательность систематического информирования общественности относительно затронутых вопросов. Такой подход будет способствовать легализации всех фактически получаемых ВУЗом поступлений от учеников, родителей, арендаторов и других лиц, ограничению возможности присвоения части этих доходов руководителями УЗ, увеличению финансирования основной образовательной деятельности УЗ [18]. Следует, безусловно, согласиться с приведенными рассуждениями. В условиях постоянного усиления роли, значения и объемов законодательства, направленного на борьбу либо профилактику коррупции, публичная отчетность или создание наблюдательных советов снимет значительное количество вопросов

и отведет необоснованные подозрения от законопослушных ВУЗов и их руководителей, а также будет способствовать оптимизации управления и контроля в ВУЗах.

Управление большинством государственных колледжей и университетов США осуществляется по мультикапсульной системе, по которой единое управление группой УЗ возложено на системного директора. Он формирует широкую системную политику, распределяет государственные средства между университетами и колледжами, назначает руководителей кампусов, утверждает миссии и программы ВУЗов, входящих в систему [19]. А оперативное управление каждым УЗ осуществляет операционный директор [20]. Иными словами, в случае возникновения сложностей или противоречий в деятельности операционного директора преодолеть ситуацию может системный директор.

Управление УЗ и ВУЗом в частности может осуществляться при посредничестве различных методов. На выбор стиля и методов управления может влиять большое количество факторов – форма собственности УЗ, вид и направление его деятельности, уровень аккредитации ВУЗа, наличие либо отсутствие тех или иных органов управления, ведомственная подчиненность УЗ, состав и характеристика педагогического, преподавательского или профессорско-преподавательского состава УЗ, личность руководителя и его заместителей и др.

О.В. Дубровка разделяет директивное (административное) и маркетинговое (предпринимательское) управление ВУЗом: 1) в первом случае предоставляются услуги, определенные в административном порядке; во-втором – услуги, на которые есть спрос у потребителей; 2) в первом случае перечень специальностей узкий, стандартный и почти не изменяется, поскольку УЗ в этом не заинтересованы; во-втором – перечень специальностей широкий и постоянно обновляется в соответствии с изменениями конъюнктуры рынка; 3) в первом случае цены формируются, исходя из нормативных затрат, из утвержденного приема и объемов финансирования; а во-втором – цены определяются конъюнктурой рынка, действиями конкурентов и спросом; 4) в первом случае реклама и иные связи с потребителями не развиты, поскольку распределение выпускников централизовано; во-втором – ведется активная коммуникационная политика, поскольку продвижение и продажа образовательных услуг децентрализованы; 5) в первом случае УЗ руководят специалисты (ученые) в определенной сфере знаний; а во-втором – специалисты, компетентные прежде всего в образовательной сфере, а не в науке; 6) в первом случае потребности потребителей образовательных услуг не изучаются; а во-втором – в основе стратегии развития лежит изучение конъюнктуры рынка образовательных услуг; 7) в первом случае коммерческая деятельность второстепенна и осуществляется изолировано от другой деятельности УЗ; во-втором – коммерческая деятельность является прерогативой всего руководства УЗ [21].

Вряд ли можно полностью без оговорок согласиться со всеми приведенными в таблице характеристиками, однако заданное направление можно признать верным и требующим своего развития.

Возможно некорректно будет определять для руководителей УЗ правила, по которым они будут осуществлять управление тем либо иным УЗ. Это должен делать руководитель сам, выбирая в пользу тех или иных методов управления в зависимости от конкретной ситуации, объективных и субъективных факторов и отношений, существующих внутри УЗ и между УЗ и различными государственными и местными органами.

Однако представляется, что перечень способов и методов управления УЗ целесообразно расширять и выходить за пределы применения 2-3 сложившихся методов управления УЗ.

Кроме этого на основе проведенного исследования можно согласиться с положениями законодательства об избрании, назначении и отзыве с должности руководителя УЗ; следует согласиться с перечнем полномочий, предоставленных собственнику имущества, руководителю; в основном согласиться с полномочиями, предоставленными ученому

(педагогическому) совету УЗ. Однако следует отличать нормотворческие и организационные руководителя УЗ; а также, обязательно отличать компетенцию по управлению УЗ вообще, научным (в ВУЗе) и учебным направлениями. Руководитель УЗ в первую очередь должен быть администратором, который руководит заместителями (проректорами) по разным направлениям работы УЗ. А состав ученого совета должен формироваться исключительно из ведущих ученых без присутствия этих заместителей - администраторов – руководителя кадрового аппарата, финансового, юридического, хозяйственного и других отделов. Соответствующие положения должны найти место среди норм новой редакции Закона Украины «О высшем образовании».

### Литература:

1. Курко М.Н. Окремі організаційні засади становлення і розвитку вищої освіти в Україні / М.Н. Курко // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. — 2010. — № 1. — С. 536.
2. Сафонова В.Є. Теоретичне обґрунтування економічної ефективності вищої освіти / В.Є. Сафонова // Університетські наукові записки. — 2009. — № 2 (30). — С. 380-381.
3. Про вищу освіту : Закон України від 17 січня 2002 року № 2984—III / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 20. — Ст. 134.
4. Шаповал Р.В. Правове регулювання діяльності органів громадського самоврядування в управлінні освітою України / Р.В. Шаповал // Наше право. — 2011. — № 1. — Ч. 2. — С. 59.
5. Про вищу освіту : Закон України від 17 січня 2002 року № 2984—III / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 20. — Ст. 134.
6. Шаповал Р.В. Указ. соч. С. 60
7. Про загальну середню освіту : Закон України від 13 травня 1999 року № 651—XIV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 28. — Ст. 230.
8. Огаренко В.М. Державне управління системою професійно-технічної освіти / В.М. Огаренко // Право та державне управління. — 2010. — № 1. — С. 116.
9. Про професійно-технічну освіту : Закон України від 10 лютого 1998 року № 103/98—ВР / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 32. — Ст. 215.
10. Шаповал Р.В. Указ. соч. С. 61.
11. Шаповал Р.В. Указ. соч. С. 62.
12. Про вищу освіту : Закон України від 17 січня 2002 року № 2984—III / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 20. — Ст. 134.
13. Миськів Л.І. Адміністративно-правовий статус керівника вищого навчального закладу державної форми власності / Л.І. Миськів // Наше право. — 2011. — № 1. — Ч. 2. — С. 94.
14. Огнев'юк В. Криза – момент істини для університетської освіти / В. Огнев'юк // Вища школа. — 2009. — № 11. — С. 9-10; Огнев'юк В. Університетська освіта України в контексті перспектив європейської інтеграції / В. Огнев'юк // Віче. — 2010. — № 20. — С. 19.
15. Про вищу освіту : Закон України від 17 січня 2002 року № 2984—III / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 20. — Ст. 134.
16. Питер М. Устрій і завдання вищого навчального закладу / М. Питер // Вісник Львівського університету. Серія юридична. — 2009. — Вип. 48. — С. 116.
17. Там же. С. 117
18. Курко М.Н. Правові засади цільового використання фінансових ресурсів у сфері вищої освіти / М.Н. Курко // Форум права. — 2010. — № 3. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-3/10kmncvo.pdf>. — С. 232.
19. Джонстоун Д.Б. Система вищого образования в США: структура, руководство, финансирование / Д.Б. Джонстоун // Университетское управление: практика и анализ. — 2003. — № 5—6 (28). — С. 97.
20. Баева О.В. Державно-громадське управління якістю вищої освіти: досвід США / О.В. Баева // Держава та регіони. — Серія : Державне управління. — 2010. — № 2. — С. 7.
21. Дубровка О.В. Особливості державного регулювання ринку послуг вищої освіти / О.В. Дубровка // Педагогіка і психологія. — 2004. — № 4. — С. 69.