
Лекция 3. Управление образованием

Организация управления в сфере образования: структура управления, федеральные и региональные органы управления образованием, функции управления. Особенности управления образованием.

3.1. Введение. Общие вопросы управления

Образование в Российской Федерации представляет собой громадную систему, насчитывающую более 140 тыс. организаций, в которых учатся и работают более 40 млн. человек. Такая большая сфера деятельности не может существовать сама по себе без взаимодействия с другими сферами деятельности и государством в лице государственных институтов. Проблемы системы образования затрагивают практически всех членов нашего общества — все мы являемся родителями, учащимися (бывает, что и одновременно), работниками системы образования, бабушками и дедушками и т. п. Следовательно, в сфере образования пересекаются интересы многих, если не всех субъектов общественных отношений, что, естественно, требует согласования этих интересов и их реализации.

Сфера образования представляет собой не только множество организаций. Законом Российской Федерации „Об образовании“ (статья 8) введено понятие системы образования. Система образования в Российской Федерации представляет собой совокупность взаимодействующих:

- преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности;

- сети реализующих их образовательных учреждений независимо от их организационно-правовых форм, типов и видов;
- органов управления образованием и подведомственных им учреждений и организаций.

Взаимодействие этих элементов порождает способность системы оказывать образовательные услуги признаваемого государством и обществом качества, понятного уровня и содержания.

Для того чтобы система образования работала „в одном направлении“, осуществляла необходимую обществу, государству и личности образовательную деятельность, ею необходимо управлять.

Существует достаточно много определений управления, например:

- управление — это совокупность мероприятий некоей организации (часто — государства), связанных с осуществлением какой-либо деятельности [159, с. 266];
- процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь целей организации. Управление — это особый вид деятельности, превращающий неорганизованную толпу в эффективную целенаправленную и производительную группу [71, с. 38–39];
- управление — это функция организационных систем, обеспечивающая сохранение определенной структуры, сохранение поддержания режима деятельности, реализации программы, целей деятельности [2];
- управление выполняет объективно необходимую миссию по организации, координации, согласованию, регулированию и контролю всякого совместного труда людей. Применительно к обширной и сложной сфере образования управление — это целенаправленная деятельность всех субъектов по обеспечению становления, оптимального функционирования и обязательного развития каждого образовательного учреждения, всех звеньев и системы образования в целом и т. д.

Обобщая эти определения, можно считать управлением обособленную (1) деятельность, обеспечивающую (2) такую организацию основной деятельности, которая способствует достижению постав-

ленной перед этой основной деятельностью цели (3). Управление возникает там, где существует несколько связанных общей деятельностью элементов (людей, организаций) и имеет место общая цель такой деятельности. Можно, разумеется, критиковать это обобщенное определение, но для целей дальнейшего изучения предмета его, на мой взгляд, достаточно.

Итак, управление представляет собой деятельность, характеризующуюся следующими основными чертами:

- обособленная, осуществляемая отдельно от основной деятельности специально выделенными для ее осуществления людьми и (или) организациями в специально отведенное для этого время. Иначе говоря, управление в образовании осуществляется или должно осуществляться отдельно от образовательного процесса (полезно вспомнить, что называется образовательным процессом);
- обеспечивающая сохранение и поддержание образовательного процесса посредством его планирования, организации, мотивации преподавателей и учащихся и контроля за ходом образовательного процесса;
- обеспечивающая достижение целей, стоящих перед системой образования как в данный момент времени, так и в историческом (стратегическом) плане.

Из теории управления известно, что необходимость в управлении возникает там, где деятельность осуществляют два человека или более (см. [71]). Также правильно, наверное, утверждение о том, что если одну деятельность осуществляют две или более организации, преследуя при этом единую цель, то ими также нужно управлять. В этом смысле множество организаций можно представить в виде большой разлапистой кляксы, которая втягивает одни „щупальца“, выдвигает другие и при этом куда-то движется. А нужно, чтобы она двигалась не куда-то, а в определенном направлении, к намеченной цели. Очень желательно, чтобы она до этой цели доползла. Для этого и нужно этой „кляксой“ управлять.

Очевидно, что такой громадной системой, как образование, управлять просто необходимо, поскольку недостатка в самостоятельности и новаторстве в образовании, как, впрочем, и в других

сферах, никогда не испытывалось (в этом и сила системы). Куда способна завести неупорядоченная (другой вопрос — насколько, каким образом, кем) самодеятельность, сказать трудно. Можно представить последствия отсутствия управления в образовании.

Попутно отметим, что в теории и практике используются два термина: менеджмент и управление. Попытки разделить их основываются на трактовке управления как бюрократического руководства, объектом которого служит административная надстройка над товаропроизводителем, а менеджмента — как сложного социально-экономического, информационного и организационно-технологического явления, процесса деятельности, имеющего дело со сменой состояний, качеств объекта [92, с. 65]. С моей точки зрения, такое разделение является искусственным, поскольку проводит различие не по содержанию, а по степени технологической разработки процесса. Иными словами, менеджмент — это более технологичное управление. Следовательно, разница между управлением и менеджментом может рассматриваться как количественная, что позволяет в дальнейшем использовать эти термины как синонимы.

Управление выполняется субъектом — лицом или группой лиц, объединенной неким организованным образом.

Группа лиц, организация или несколько организаций, осуществляющих основную деятельность, на достижение цели (целей) которых направлена управленческая деятельность, называются объектом управления. В качестве объекта управления могут выступать практически любые тем или иным образом выделенные множества лиц или организаций при условии, что их деятельность направлена на достижение единой цели, и цель эта осознана, выражена, приемлема, существует потребность в ее достижении.

Применительно к сфере образования можно иллюстрировать это следующим простым примером:

- существует цель в виде всеобщего среднего общего полного образования хорошего качества;
- существует сеть школ, которые осуществляют обучение по программам среднего общего полного образования;
- нужно, чтобы эти общеобразовательные школы давали требуемое образование хорошего качества;

- необходимо управление всеми этими школами как объектом, дающим необходимое образование, для достижения поставленной цели.

Выделяется обычно три вида (или типа, не могу сказать точно) управления:

- 1) по параметрам нового состояния, достижение которого является целью деятельности объекта управления, — управление по конечной цели для некоторого периода времени;
- 2) по параметрам состояния объекта управления и допустимым отклонениям от этих параметров — управление по траектории движения объекта управления (в данном случае имеется в виду изменение параметров объекта во времени);
- 3) по „ценностям“, т. е. воздействие на управляемый объект таким образом, чтобы он в своей деятельности не нарушал некоторых заданных ценностных установок.

Последний вид управления представляется мне несколько туманным, но коллеги, не очень понятно объясняя его содержание, уверяют, что такое управление есть. Применительно к образованию управление по ценностям можно рассматривать как обеспечение такого функционирования системы образования, при котором все желающие могут тем или иным образом получать образование (извините за тавтологию). С моей точки зрения, такое определение подходит все же под первый или второй вид управления, что позволяет рассматривать третий вид как избыточный.

Считается, что всякое управление должно решать следующие основные задачи.

Оценка состояния — определение места объекта управления относительно стоящих перед ним целей.

Планирование — определение путей (направлений) перемещения объекта управления в новое состояние, более приближенное к стоящим перед ним целям.

Организация — создание необходимых условий, структур, коллективов, ресурсов и т. п. для выполнения запланированных мероприятий.

Мотивация — создание побудительных мотивов для людей, выполняющих запланированные мероприятия.

Контроль результатов — проверка результатов выполненных работ с точки зрения достижения поставленных целей.

Схематически последовательность решения задач управления можно представить в виде рис. 3.1. Некоторые отклонения в терминах допущены для упрощения схемы:

- объединены „Организация“ и „Мотивация“, поскольку они представляют собой работу субъекта управления с объектом управления — осуществление управляющего воздействия;
- контроль на схеме заменен мониторингом, поскольку для управления используется более широкий спектр информации об объекте, нежели просто данные о ходе реализации путей изменения состояния объекта.

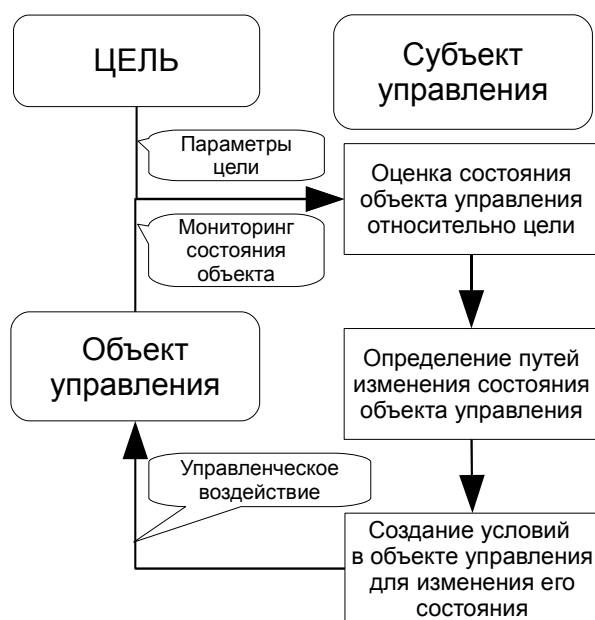


Рис. 3.1. Общая схема управления

Процесс управления носит непрерывный характер — каждое воздействие вызывает изменение состояния объекта управления, что требует сопоставления с целью и повторения действий в той же последовательности.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что в задачах управления нет места формулировке общей цели, стоящей перед объектом управления. Это очень важное положение означает, что цель формулируется иными системами, внешними по отношению, в данном случае, к образованию — государством, обществом, экономикой, работодателями и другими, т. е. теми субъектами, интересы которых пересекаются в сфере образования. Управление может осуществляться только при наличии сформулированной цели (или нескольких целей, если общая цель не сформулирована по тем или иным причинам). Собственно это и следует из определения управления. Можно возразить, что цели могут формироваться и в системе образования. Это верно, но следует учитывать, что это частные цели, ставящиеся в рамках общей цели функционирования системы образования. А эта общая цель не определяется системой образования, поскольку сама система строится для достижения этой самой общей цели.

Вообще понятие цели сформулировать довольно трудно. Будем считать целью некоторое новое (в смысле — иное по сравнению с имеющимся в данный момент) состояние системы, в которое ее нужно перевести. Для этого нужно в соответствии с задачами, которые решает управление, оценить существующее состояние относительно необходимого, спланировать нужные для этого мероприятия или действия, организовать их выполнение, мотивировать людей на выполнение этих действий, проконтролировать получаемые результаты и вновь сопоставить состояние с необходимым.

Часто цель путают с процессом ее достижения или с работами, которые нужно выполнить в ходе этого достижения. Лучше всего постановку цели можно представить на примере:

- современное состояние — пустырь;
- новое состояние — жилой дом со всей необходимой инфраструктурой.

Следовательно, целью является жилой дом, т. е. определенный конечный результат, а работы, которые нужно выполнить (изыскания, проект, коммуникации, фундамент и т. д.), — это промежуточные или частные результаты, которые будут получены в процессе достижения основной цели и которые сами могут выступать част-

ными целями на каком-то временном отрезке, но конечной целью не являются.

К формулировке цели предъявляются довольно простые, но не всегда выполнимые и не всегда выполняемые, требования.

Цель должна быть:

- конкретна;
- измерима;
- приемлема;
- реалистична;
- с определенными сроками достижения.

Иногда смешивают понятия цели и задачи. В самом деле, цель может выступать как проблема, требующая решения. Особенно это проявляется при постановке качественных целей вида „повысить, улучшить“ и т. д. Поэтому и говорят, например, что стоит задача повысить качество образования. В действительности задача состоит в том, чтобы ответить на те вопросы, которые возникают в ходе работы по повышению качества и без ответа на которые качество повысить не удастся. В частности, например, если поставить цель довести качество подготовки экономистов до мирового уровня (вполне реальная постановка, кстати сказать), то задачами будут: определение этого мирового уровня, разработка способов сопоставления уровней подготовки и т. д. А достижение цели будет определяться мероприятиями: разработкой новых программ и технологий обучения, написанием необходимых учебников и пр. Более подробно эти вопросы можно изучить в рамках проектного подхода к управлению.

Вооружившись этими представлениями, вернемся к предмету лекции — управлению образованием.

3.2. Структура управления образованием

Конституция Российской Федерации целей перед системой образования прямо не ставит. Можно считать, конечно, что доступность и бесплатность образования в определенных пределах и есть цель. Но это будет не совсем точно, ведь доступным и бесплатным может быть и некачественное образование, которое не будет нуж-

ным учащимся. В конечном итоге для людей важно в первую очередь качество образования, а затем уже — доступ к нему и затраты на его получение. Причем именно в указанном порядке, поскольку за качественное образование люди готовы платить (не все, конечно). Хотя, на каком-то этапе можно, по всей видимости, мириться с не очень качественным, но общедоступным образованием.

Определение качества образования — это сложная и самостоятельная задача. Для целей лекции будем считать, что качество — это признание полученного образования в тех сферах, где собирается трудиться или продолжать обучение обученный или выученный человек. Иногда говорят, что чем лучше человек выучен, тем легче ему адаптироваться в различных сферах деятельности, но это уже относится, скорее, к содержанию образования.

Отсюда можно предположить, что основной целью функционирования системы образования является приведение ее в такое состояние, при котором качественное образование доступно всем, кто желает его получить. Вряд ли такое состояние достижимо, но цель может и не достигаться, система будет постепенно приближаться к ней, двигаясь в нужном направлении и, добавим, достигая при этом движения некоторых важных (или не очень) промежуточных результатов. Разумеется, движение подобного рода следует понимать как процесс постепенного изменения системы, количественного и (или) качественного.

Можно в качестве цели определить и некие конкретные параметры нового состояния системы образования:

- способность обучать не менее 500 студентов на 10 тыс. человек населения (в Законе „Об образовании“ — не менее 170);
- обеспечить качественное, на уровне современных требований обучение всех детей в школе не менее 12 лет;
- сделать так, чтобы математическая подготовка в городских школах была лучшей в мире и т. д.

Примеры такого рода не следует воспринимать буквально. Понятно, что новое состояние можно описать по-разному. Главное, чтобы эта цель ставилась перед той частью системы или всей системой, которой она напрямую касается. Не следует относить, например, к цели всей системы образования поголовный охват детей

дошкольным воспитанием, поскольку эта цель касается только части системы.

Цель, таким образом, должна быть сформулирована, количественно и (или) качественно определена, обозначена, представлена на уровне понимания. Управление должно обеспечить изменение состояния системы, т. е. согласованную деятельность всех ее элементов, обеспечивающую движение к заданной цели и ее достижение.

Важной характеристикой управления является то, что это обособленный вид деятельности, реализуемый отдельно от образовательного процесса. Это означает, что для управления системой образования создаются специальные организации со своей системой взаимоотношений, решаемых задач и осуществляемых видов действий — структура управления с определенной соподчиненностью, распределением между подразделениями функций управления.

Структура управления образованием в Российской Федерации сформирована по так называемой линейно-функциональной схеме, которая характеризуется следующими основными чертами:

- наличие нескольких уровней, в которых каждый нижестоящий уровень находится в административном ведении вышестоящего — решения вышестоящих органов являются обязательными для нижестоящих;
- ограничение административного подчинения нижестоящих уровней управления вышестоящим отдельными функциями или некоторым их набором — вышестоящий орган может принимать обязательные для нижестоящего решения по ограниченному кругу вопросов;
- возможность для органа управления управлять только теми организациями, которые находятся в его непосредственном административном ведении.

Обобщенная структура управления образованием изображена на рис. 3.2.

3.2. Структура управления образованием

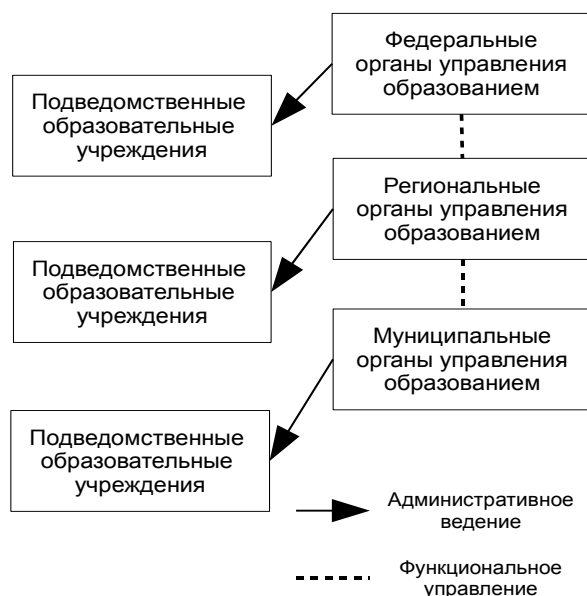


Рис. 3.2. Обобщенная структура управления образованием

Конкретная реализация структуры управления в разное время определялась разными условиями, часто скрывавшимися за стандартными формулировками „в целях совершенствования...“ Для характеристики происшедших структурных изменений больше всего подходит понятие „субъективного фактора“, поскольку масштабы системы образования росли постоянно, задачи, судя по формулировкам в официальных документах, постоянно же усложнялись. С моей точки зрения, особенного усложнения управленческих задач не происходило, они просто менялись и даже не очень сильно. Процесс же изменения структуры управления больше напоминал колебания. Изменения в органах управления образованием происходили и происходят достаточно регулярно, причем изменения эти все время воспроизводят все ту же линейно-функциональную структуру. В качестве примера обратимся к сравнительно недавней истории (табл. 3.1).

Как видно из приведенной информации, изменения в структуре управления образованием осуществлялись с завидной регулярностью. Разумеется, изменения происходили также и в период

между 1954 и 1992 гг. В данном случае не ставилась задача построения непрерывного хронологического ряда. Данные носят иллюстративный характер. Следует также отметить, что Министерство просвещения достаточно долго „держалось“ в виде отдельного органа управления, но в 1996 г. оно было включено в проходившие преобразования.

Таблица 3.1. Изменения в структуре управления образованием

<i>Год</i>	<i>Что изменено в структуре управления образованием</i>
1946	Преобразование Комитета по делам высшей школы в союзно-республиканское Министерство высшего образования СССР
1953	Объединение Министерства высшего образования СССР, Министерства кинематографии СССР, Комитета по делам искусств, Комитета радиотелевизионной информации, Главполиграфиздата и Министерства трудовых резервов СССР в одно министерство — Министерство культуры СССР
1954	Образование на базе учреждений, организаций и предприятий Главного управления высшего образования и Управления средних специальных учебных заведений Министерства культуры СССР общесоюзного Министерства высшего образования. Передача Министерству высшего образования учебных заведений, учреждений, организаций и предприятий согласно списку, установленному Советом Министров СССР
1954	Преобразование общесоюзного Министерства высшего образования в союзно-республиканское Министерство высшего образования СССР
	<i>Славные традиции продолжаютя и в настоящее время</i>
1992	Ликвидация Минвуза РСФСР и создание в составе Министерства по делам науки, высшей школы и технической политики РСФСР Комитета по делам высшей школы
1994	Выделение из состава Министерства по делам науки, высшей школы и технической политики РСФСР Комитета по делам высшей школы и его преобразование в Государственный комитет Российской Федерации по высшей школе — Госкомвуз России
1996	Объединение Госкомвуза России и Министерства образования России в Министерство общего и профессионального образования Российской Федерации
1999	Преобразование Министерства общего и профессионального образования Российской Федерации в Министерство образования Российской Федерации (присоединение ВАК)
2004	Создание Министерства образования и науки Российской Федерации, Федеральных агентств по науке и образованию и Службы по надзору в сфере образования и науки (слияние Миннауки России и Минобразования России)

Необходимо обратить внимание еще на одну важную особенность: при формальном требовании к обособленному существованию управления отдельно от управляемого объекта органы управления образования формально же включены в состав системы

3.2. Структура управления образованием

образования (в соответствии с определением, данным в Законе „Об образовании“). Из этого кажущегося маловажным обстоятельства следует весьма важный вывод: при изменении структуры органов управления образованием должно (!) меняться состояние системы образования. Однако при проектировании изменений такого рода обычно это обстоятельство в расчет не принимается, а системные изменения не только не прогнозируются, но даже и не обсуждаются. Речь идет о чем угодно: о сокращении бюрократов, исключении несвойственных функций, дублирования и т. д., — но только не о том, что изменение управления может самым серьезным образом повлиять на систему образования. Утешает только то, что в других отраслях положение ничуть не лучше, на стадии проектирования никто не знает, к чему эти преобразования приведут.

До апреля 2004 г. федеральный уровень управления был представлен Министерством образования Российской Федерации, в ведении которого к тому времени находились 658 учреждений среднего и 326 высшего профессионального образования федерального уровня. На этом же уровне управление подведомственными учебными заведениями осуществляли также и другие министерства и ведомства Российской Федерации. В частности, 2576 средних специальных учебных заведений находились в ведении 26 министерств и ведомств, 590 вузов — в ведении 20 министерств и ведомств.

Такое распределение на федеральном уровне складывалось в значительной мере исторически. Учебные заведения создавались министерствами и ведомствами в качестве необходимого элемента реализации приоритетных направлений социально-экономического развития страны — охраны здоровья населения, всеобщей грамотности, индустриализации, развития сельского хозяйства, укрепления обороноспособности. Соответственно создавались медицинские, педагогические, сельскохозяйственные учебные заведения (вузы, техникумы, училища), втузы, политехникумы. Развивающиеся научно-образовательные школы выделялись из состава вузов. От такого мощного вузовского центра, как, например, МВТУ им. Н.Э. Баумана в свое время „отпочковались“ МИСИ, МЭИ, МАИ, Академия химзащиты, Ижевский механический институт, факультеты МИХМ, МХТИ, МИФИ [4], а от Ленинград-

ского политехнического института — Ленинградский кораблестроительный институт, Сельскохозяйственный институт, втуз при ЛМЗ и др. И такие процессы происходили не только в Москве и Ленинграде. Кроме того, наличие „собственных“ отраслевых учебных заведений свидетельствовало о высоком потенциале отрасли и руководящего ею министерства. Относительно территориального расположения учебных заведений действовали обычные принципы размещения производительных сил:

- ближе к источникам энергии, в качестве которых выступали образовательные и научные центры;
- ближе к месту потребления — в каждой области должны быть учебные заведения, готовящие учителей, медработников, специалистов сельского хозяйства;
- во вновь осваиваемых районах — Новосибирский и Дальневосточный научные центры, например.

Иначе говоря, учебные заведения создавались там, где по условиям того времени это признавалось необходимым. Собственно, сейчас происходит то же самое с поправкой на изменившиеся социально-экономические условия.

В то же время в ведении органов управления образованием субъектов Российской Федерации (ранее — краев, областей, автономных областей и округов) учебных заведений практически не было. А подавляющее большинство образовательных учреждений дошкольного и общего образования — яслей, детских садов, школ — находилось (и находится в настоящее время) в ведении муниципальных органов управления образованием.

После изменений в структуре органов государственной власти и управления России в апреле 2004 г. федеральный уровень управления образованием представляют Министерство образования и науки Российской Федерации, которое является центральным органом управления образованием в России, и находящиеся в его ведении государственные органы управления:

- Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам;
- Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки;

3.2. Структура управления образованием

- Федеральное агентство по науке;
- Федеральное агентство по образованию.

Структура управления образованием приведена к виду, изображенному на рис. 3.3.

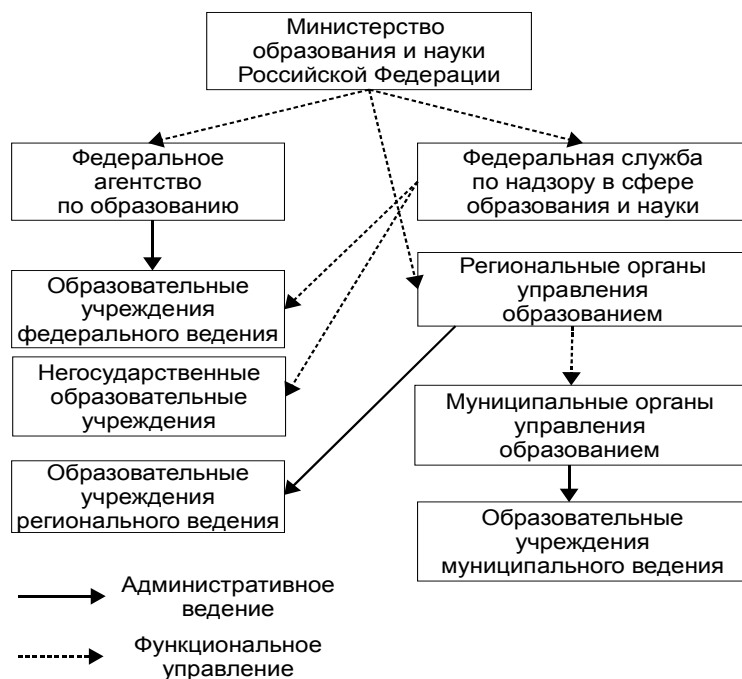


Рис. 3.3. Действующая структура управления образованием

Для образовательных учреждений федерального ведения выстроена „трехзвенная“ структура управления: от министерства через агентство к образовательному учреждению. По существу, агентство представляет собой промежуточное звено, транслирующее распоряжения министерства образовательным учреждениям посредством реализации отдельных управленческих функций. Подобные преобразования в структуре управления экономикой осуществлялись и раньше, когда из министерств выделялись главные управления (главки) для руководства подотраслями экономики. Затем это расценивалось как создание излишних управленческих звеньев, и главки ликвидировались.

Для образовательных учреждений регионального и муниципального ведения создана комбинированная двух-, трехзвенная структура управления, когда между образовательным учреждением и органом управления образованием нет промежуточных звеньев (двухзвенная) или такое звено представлено муниципальным органом управления образованием (трехзвенная). В данном случае не обсуждается вопрос о том, какая структура „лучше“. Как будет показано дальше, обе они имеют право на существование в сформированных условиях функционирования образовательных учреждений и распределения обязанностей в области образования между уровнями государственной власти и управления.

С учетом же федеральной составляющей управления образованием для учебных заведений муниципального уровня выстроена четырехзвенная структура управления:

Министерство образования и науки Российской Федерации → орган управления образованием субъекта Российской Федерации → орган власти муниципального образования → учебное заведение.

Несколько более сложно выглядела структура управления образованием до 1996 г., когда существовали два министерства образования федерального уровня:

- Госкомвуз России и другие министерства и ведомства по „двухзвенной“ схеме управляли учебными заведениями среднего и высшего профессионального образования. Одновременно Госкомвуз России являлся органом функционального управления высшим и средним специальным образованием;
- Минобразования России по „четырёхзвенной“ схеме осуществляло функциональное управление остальными учебными заведениями, будучи одновременно органом управления учреждениями высшего, среднего и начального профессионального образования (педагогические вузы, педагогические училища, профессионально-технические училища).

В результате объединения Госкомвуза России и Минобразования России в 1996 г. было создано одно министерство с большой сетью подведомственных учебных заведений, причем в непосредственном административном ведении находилось около 2 тыс. ор-

ганизаций. При этом Министерство стало и органом функционального управления для всей системы образования.

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 по большей части не имеют в своем непосредственном ведении образовательных учреждений, осуществляя, таким образом, преимущественно функциональное управление системой образования в пределах региона.

Следует отметить, что роль региональных органов управления образованием последовательно усиливается:

- в ведение субъектов федерации передаются расположенные на их территории образовательные учреждения среднего и начального профессионального образования, ранее находившиеся в ведении федерального уровня — в 2005/06 учебном году в ведении субъектов Федерации и муниципальных образований находилось 1199 учреждений среднего профессионального образования (44,6% от общего числа учреждений этого уровня образования);
- в ведении субъектов федерации находилось 48 высших учебных заведений [84].

По отношению к этим учебным заведениям региональные органы управления образованием выступают как вышестоящие органы.

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 общего образования, основная масса которых сосредоточена на муниципальном уровне.

В этой связи хочется отметить одну весьма важную особенность управления образованием. 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 формально не являются государственными. Государственные гарантии, провозглашенные Конституцией, таким образом, реализуются через сеть формально негосударственных учебных заведений. В такой построении управления образованием можно усмотреть несоответствие конституционной норме, которая должна реализовываться через сеть государственных учебных заведений.

Представленная структура управления предъявляет весьма высокие требования к взаимодействию между уровнями и субъектами управления, распределению между ними функций управления.

3.3. Функции управления образованием

Исходя из определения, управление есть деятельность по координированию, согласованию работы других. Характер такой деятельности, безусловно, зависит от того, какую именно деятельность приходится координировать и согласовывать. В нашем случае речь идет о координации нескольких видов деятельности:

- подведомственных учебных заведений;
- подведомственных организаций, не осуществляющих образовательный процесс;
- органов управления образованием.

На основе представленной на рис. 3.2 структуры управления образованием можно предположить, что разные уровни управления осуществляют практически одинаковые виды координации за исключением муниципального уровня, на котором осуществляется координация только и непосредственно деятельности подведомственных учебных заведений. Тем не менее конкретное содержание одинаковых видов координации должно различаться в зависимости от того, на каком уровне управления она осуществляется.

В соответствии с действующим законодательством образование является сферой совместного ведения федерального и регионального уровней государственной власти и управления. Это означает, что в сфере образования компетенция этих уровней может пе-

ресекается и должна быть разграничена законодательно. Именно это разграничение предусмотрено в III главе Закона „Об образовании“ [117].

Для описания различных видов управленческой деятельности используется термин „функция управления“. Строгого определения этого термина не выработано, но обычно сходятся на том, что функция управления — это некий отдельный типовой вид управленческой деятельности, своего рода элементарная управленческая операция, которую можно выделить, точнее — отделить от других операций. В частности, можно выделить в качестве отдельного вида деятельности „создание организации“, поскольку эта деятельность может быть отделена от других видов, например, от „ликвидации организации“, так как предполагает определенный набор действий по своему выполнению. Аналогичным образом можно выделить и другие функции управления — планирование (хотя иногда эту деятельность отделяют от управленческой), подготовку отчетных документов, работу с обращениями граждан и т. п. Следует помнить, что такое выделение носит, как правило, достаточно условный характер, поскольку каждая такая функция может быть разделена на составные части, которые могут рассматриваться как „более мелкие“, но тоже функции управления. Может показаться, что такая работа носит формальный характер, но это не так, поскольку определение функций управления очень важно с точки зрения круга прав и обязанностей того или иного субъекта управления, пределов его компетенции. Иначе говоря, определение функций управления показывает, что может, а что не может делать субъект управления. А применительно к текущему моменту — с какими вопросами и проблемами и к какому именно начальству следует обращаться, чтобы иметь возможность получить от него решение по ним.

К компетенции федерального уровня в области образования отнесены двадцать три функции, реализуемые федеральными органами государственной власти и управления. Их перечисление занимает достаточно места, поэтому ограничимся их обобщающими характеристиками. Функции можно достаточно условно объединить в шесть основных групп.

- 1) Формирование и осуществление государственной политики в сфере образования. Это, на мой взгляд, самая „туманная“ функция, связанная с координацией деятельности всех государственных институтов, так или иначе связанной с образованием¹. Сюда можно отнести работу в области законодательства, разработки программ, проектов бюджетов, налоговой и таможенной политики и т. д. Для реализации этих функций просто напрашивается программный подход, что и имеет место. Главным инструментом формирования государственной политики в сфере образования является Федеральная целевая программа развития образования [148]. Важное значение имеют и другие государственные документы, относящиеся к сфере образования — Доктрина развития образования, Основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу (в части образования), документы Минобрнауки России. Функции, связанные с формированием политики, реализуются не только Минобрнауки России, но и всей системой государственных органов власти и управления.
- 2) Определение общих условий функционирования системы образования и образовательных учреждений, включая правовое регулирование в пределах своей компетенции. В первую очередь — это установление федеральных компонентов государственных образовательных стандартов, разработка подзаконных актов (типовых положений об образовательных учреждениях, разъяснений по применению правовых актов, нормативных писем, инструкций, методических материалов).
- 3) Установление льгот, экономических нормативов, различных норм и правил — налоговых льгот, нормативов и порядка финансирования, ставок оплаты труда, социальных льгот учащимся и работникам, строительных, эксплуатационных, медицинских и других норм и правил.

¹Политику можно понимать, как заранее объявленные действия, которые будет осуществлять государство „в ответ“ на те или иные ситуации в сфере образования. Причем бездействие государства — это тоже возможный вариант действий.

- 4) Создание учебных заведений федерального ведения и непосредственное руководство ими — осуществление функций вышестоящего органа, учредителя, прямое финансирование деятельности этих учебных заведений.
- 5) Контроль за исполнением законодательства Российской Федерации в области образования и федеральных компонентов государственных образовательных стандартов.
- 6) Реализация специфических функций — лицензирование образовательных учреждений по программам высшего и послевузовского профессионального образования, установление и присвоение государственных наград и почетных званий в области образования, организация федеральной системы подготовки и переподготовки педагогических работников и работников государственных органов управления образованием.

Эти установленные законом функции управления федеральному уровню реализуются федеральными министерствами и ведомствами. До изменения структуры федеральных органов исполнительной власти (в 2004 г.) эти министерства и ведомства, главным образом, осуществляли реализацию функций, связанных с исполнением обязанностей учредителя образовательных учреждений и реализацией государственной образовательной политики в конкретной отрасли.

В качестве примера можно привести несколько сокращенные задачи и функции бывшего Министерства культуры Российской Федерации [110], в соответствии с которым Министерство:

- определяло направления подготовки кадров в сфере культуры и координировало деятельность образовательных учреждений федерального подчинения по определению объемов и структуры подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в сфере культуры и искусства;
- осуществляло в установленном порядке аттестацию и государственную аккредитацию подведомственных образовательных учреждений;
- определяло объемы и осуществляло финансирование за счет средств федерального бюджета, включая государственные инвестиции, подведомственных организаций;

- создавало, реорганизовывало и ликвидировало в установленном порядке подведомственные учреждения культуры, науки и образования в пределах выделенных Министерству бюджетных ассигнований и т. д.

Аналогичные функции выполнялись и другими министерствами и ведомствами.

Министерство или ведомство, как орган отраслевого управления, таким образом, решало задачи сохранения и развития подведомственных учебных заведений как организаций, осуществляющих образовательную деятельность, направленную на подготовку специалистов для определенной отрасли экономики. В приведенном примере — для культуры. Таким образом реализовывалась линейная составляющая структуры управления.

Управление образованием на федеральном уровне осуществлялось также функциональными министерствами и ведомствами Российской Федерации — Минфином России, Минтрудом России, Минэкономразвития России, Мингосимуществом России, реализующими отдельные функции управления образованием, как правило, опосредованно через Минобрнауки России и другие министерства и ведомства, имеющие в своем ведении образовательные учреждения, и (или) путем издания документов регулирующего характера.

В частности, Мингосимущество России, к исключительной компетенции которого были отнесены все вопросы распоряжения и управления государственным имуществом, определяло и контролировало условия и порядок передачи учебным заведениям государственного имущества, сдачи его в аренду, использования и др., осуществляя тем самым функциональное управление.

Минфин России был и остается включенным в процесс финансирования образования. Его роль в этом процессе определяется основными его функциями как центрального федерального органа управления финансами в стране. Это также позволяет говорить о функциональном управлении образованием со стороны этого министерства. Для уточнения следует добавить, что принимая, например, решение об общем порядке бухгалтерского учета в бюджетной сфере, Минфин России оставляет возможность Минобрнауки

России издать свои документы по этому вопросу, отражающие специфику сферы образования. Аналогичный порядок применяется и при решении других вопросов.

При изменении структуры управления в 2004 г. эти функции в новых установочных документах отражены не были. Их выполнение, по существу, с этого времени осуществляется в режиме „по умолчанию“, т. е. в рамках осуществления полномочий без их детализации. Следует отметить, что это изменение структуры управления не привело к серьезному изменению в наборе реализуемых управленческих функций.

Министерство образования и науки Российской Федерации, будучи правопреемником Минобразования России, является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, воспитания, опеки и попечительства, социальной поддержки и защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений [111]. Министерство принимает решения по следующим основным функциям управления образованием и выпускает следующие нормативные правовые акты²:

- порядок подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, включая профессиональное образование, подготовку, переподготовку и повышение квалификации рабочих и специалистов в федеральных образовательных учреждениях;
- перечень профессий (специальностей), по которым осуществляются профессиональное образование и профессиональная подготовка в образовательных учреждениях;
- положение и порядок создания филиалов федеральных государственных учреждений высшего и среднего профессионального образования;
- формы документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации, порядок их выдачи, включая подтверждение, признание и установление эквивалентности

²Перечень функций управления несколько сокращен.

этих документов за рубежом в соответствии с международными договорами Российской Федерации;

- ежегодно на основе экспертизы федеральные перечни учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию, и порядок проведения экспертизы учебников;
- положение о порядке замещения должностей работников государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования;
- положение об аспирантуре и докторантуре в высших учебных заведениях и научных организациях независимо от ведомственной принадлежности;
- федеральные компоненты государственных образовательных стандартов, федеральные требования к содержанию образования, общеобразовательным и профессиональным образовательным программам, учебным планам;
- положение об итоговой аттестации выпускников образовательных учреждений;
- положение о формах получения выпускниками образовательных учреждений золотой и серебряной медалей;
- номенклатуру должностей научных работников;
- порядок аттестации руководящих и педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений, а также установления образовательных цензов для педагогических работников;
- порядок приема всех категорий обучающихся, порядок перевода обучающегося из одного учебного заведения в другое;
- порядок развития многоуровневой непрерывной системы профессиональной подготовки и повышения квалификации;
- порядок формирования федеральной системы подготовки и переподготовки педагогических кадров образовательных учреждений и работников органов управления образованием;
- порядок установления федеральным органам исполнительной власти, другим распорядителям средств федерального

бюджета, имеющим в ведении образовательные учреждения профессионального образования, контрольных цифр приема граждан, обучающихся за счет средств федерального бюджета;

- порядок передачи на усыновление (удочерение) гражданам детей, являющихся гражданами России;
- порядок функционирования и развития сети специальных учебно-воспитательных и реабилитационных учреждений для детей и подростков;
- порядок присуждения премий Президента Российской Федерации и премий Правительства Российской Федерации в области образования, науки и техники;
- нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности Министерства и подведомственных Министерству федеральных служб и агентств, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Реализация управленческих функций в сфере образования, как и раньше, осуществляется министерствами, ведомствами, федеральными агентствами и службами, в ведении которых находятся образовательные учреждения.

По отношению к негосударственным учебным заведениям федеральные государственные органы управления образованием выполняют отдельные „разрешительно-согласовательные“ функции, связанные с лицензированием и оценкой их деятельности (специфическая функция лицензирования программ высшего и послевузовского профессионального образования), определением общих условий осуществления образовательной и финансово-хозяйственной деятельности и требований к содержанию образования, т. е. осуществляют функциональное управление.

На уровне субъектов Российской Федерации законодательно установленных управленческих функций несколько меньше — „всего“ 18. Они во многом повторяют функции федерального уровня, но их реализация ограничивается определенной территорией субъекта федерации. Их также можно объединить в группы.

- 1) Формирование и осуществление государственной (региональной) политики в сфере образования, не противоречащей политике Российской Федерации в области образования. Главным инструментом ее формирования являются региональные программы развития образования, разрабатываемые в соответствии с Федеральной программой развития образования и направленные на решение в первую очередь региональных задач и проблем. Практически во всех регионах России работа над такими программами проводится (программы разработаны или разрабатываются).
- 2) Определение специфических условий функционирования системы образования и образовательных учреждений в регионе, включая правовое регулирование в пределах своей компетенции, установление региональных компонентов государственных образовательных стандартов.
- 3) Установление дополнительных региональных льгот, экономических нормативов, различных норм и правил — льгот по уплате налогов в региональный бюджет, региональных нормативов и порядка финансирования, дополнительных по отношению к федеральным социальных льгот учащимся и работникам, строительных, эксплуатационных, медицинских и других норм, правил и т. д.
- 4) Создание учебных заведений регионального ведения и непосредственное руководство ими — осуществление функций высшего органа, учредителя, прямое финансирование образовательной деятельности.
- 5) Обеспечение соблюдения законодательства Российской Федерации в области образования, контроль исполнения государственных образовательных стандартов.
- 6) Реализация специфических функций — лицензирование образовательных учреждений (за исключением лицензирования

по программам высшего и послевузовского профессионального образования), организация подготовки и переподготовки педагогических работников.

Как видно из перечисления, функции во многом пересекаются с функциями федерального уровня. Это и неудивительно, поскольку образование является сферой совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Для правильного разграничения функций важно отметить следующие обстоятельства.

1. Установленная Законом „Об образовании“ компетенция в области образования федеральных органов государственной власти, федеральных органов управления образованием и органов государственной власти субъектов Российской Федерации является исчерпывающей и изменяется только законом.
2. Разграничение компетенции между органами законодательной и исполнительной власти федерального уровня и в области образования определяется в соответствии с законами Российской Федерации. Аналогично осуществляется разграничение компетенции на уровне субъектов Российской Федерации в соответствии с законами соответствующих субъектов.
3. Федеральные и ведомственные государственные органы управления образованием не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные 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.
4. 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.

В практической работе применение законодательных положений представляет собой весьма сложную задачу, особенно учитывая распределение учебных заведений по уровням управления. Поэтому ее решение было переведено в плоскость договорных отношений. Министерство образования Российской Федерации заключило с субъектами Российской Федерации договоры о разграничении полномочий в сфере образования, в основном высшего и среднего профессионального. Такое ограничение сферы действия договора понятно, поскольку договорные отношения касались учебных заведений федерального ведения, но расположенных на территории региона и находящихся по существу на пересечении двух „государственных политик в сфере образования“, реализуемых двумя уровнями управления — федеральным и региональным.

На практике эти соглашения, как правило, содержали положения, установленные законом „Об образовании“ с учетом некоторых дополнительных обязательств, которые брали на себя регионы с целью создания стабильных условий для функционирования вузов. В частности, это касалось предоставления льгот по обложению региональными налогами и сборами, создания региональных фондов развития высшего и среднего профессионального образования, финансирования национально-региональных компонент государственных образовательных стандартов, согласования контрольных цифр приема на обучение в соответствии с потребностями территории, определения плана трудоустройства выпускников по договорам и целевым направлениям в бюджетные организации территории, участия в решении вопросов социальной защиты в сфере высшего и среднего профессионального образования.

К сфере совместной компетенции федерального уровня и регионов в договорах были отнесены (без разделения) такие важные вопросы, как:

- внесение предложений о создании, реорганизации и ликвидации вузов;
- разработка и утверждение программ развития высшего и среднего профессионального образования в регионах;
- интеграция федерального и регионального бюджетов для решения инвестиционных задач в сфере образования.

Сфера совместной компетенции в конкретных случаях может быть расширена за счет включения в соглашение конкретных направлений и даже отдельных мероприятий, которые предполагается осуществить совместно для развития региональной системы образования. К ним могут относиться конкретные научно-технические программы, отдельные научно-исследовательские работы, отдельные конкретные направления социальной защиты учащихся и преподавателей. Соглашения ни в какой мере не сужают сферу компетенции и самостоятельность учебных заведений в решении практически всех вопросов организации и осуществления своей деятельности. Такие соглашения, по сути дела, создают (точнее — призваны создавать) для учебных заведений определенный режим благоприятствования как со стороны Министерства, так и со стороны региональных администраций. В последнее время начала складываться практика заключения соглашений регионов с Правительством Российской Федерации, в которых также последовательно реализуется принцип совместного ведения в вопросах управления высшим образованием.

Во взаимоотношениях с регионами негосударственные учебные заведения остаются как бы „за скобками“, т. е. обычно специального отражения эти проблемы в соглашениях не получают.

Функции управления и их распределение по уровням сложились в рамках решения практических задач развития образования. Закон „Об образовании“ фактически зафиксировал существующее, сложившееся к моменту его издания распределение функций управления по уровням и одновременно попытался поставить перед системой управления новые задачи, соответствующие изменившимся экономическим условиям.

На муниципальном уровне органы местного самоуправления ответственны за реализацию права граждан на получение установленного 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. Таково требование Закона „Об образовании“, и можно еще раз убедиться в

том, что государство уже на уровне распределения управленческих полномочий переложило ответственность за реализацию важнейшей конституционной гарантии на формально негосударственные органы власти и управления, т. е. практически перевело осуществление государственной гарантии почти на уровень общественного самоуправления.

На муниципальные органы власти в области образования возложены следующие полномочия.

1. Организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.
2. Организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района.
3. Создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений.
4. Обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий.
5. Учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования.
6. Опекa и попечительство.

Из приведенного перечисления полномочий, которые и определяют необходимые функции управления на муниципальном уровне, видно, что деятельность органов муниципального управления направлена на конкретную реализацию прав граждан в области образования: организацию обучения, создание и поддержание необходимых для этого материальных условий. Следует учесть также, что большинство учебных заведений находятся в ведении муниципальных органов управления, осуществляющих свою деятельность в условиях ограниченных ресурсов.

Основным звеном сферы образования является образовательное учреждение. Именно оно осуществляет образовательный процесс и для этого ему Законом „Об образовании“ предоставлены большие права, а пределы его компетенции весьма широки. Детальное описание компетенции образовательного учреждения, данное в Законе „Об образовании“ [117, ст. 32], содержит двадцать один конкретный пункт. Обобщая их, можно сказать, что образовательное учреждение самостоятельно практически во всех сферах своей деятельности, включая управление. Именно об этой широкой самостоятельности шла речь при рассмотрении общей характеристики системы образования и, в частности, автономии учебных заведений.

К компетенции образовательного учреждения законодательно отнесены следующие полномочия³:

- материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, осуществляемые в пределах собственных финансовых средств;
- привлечение для осуществления деятельности, предусмотренной уставом образовательного учреждения, дополнительных источников финансовых и материальных средств, в том числе использование негосударственным образовательным учреждением банковского кредита;
- предоставление учредителю и общественности ежегодного отчета о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств;
- подбор, прием на работу и расстановка кадров, ответственность за уровень их квалификации;
- установление структуры управления деятельностью образовательного учреждения, штатного расписания, распределение должностных обязанностей;
- установление заработной платы работников образовательного учреждения, в том числе надбавок и доплат к должностным окладам, порядка и размеров их премирования;

³Приводятся с некоторыми сокращениями.

- разработка и принятие устава коллективом образовательного учреждения для внесения его на утверждение;
- разработка и принятие правил внутреннего распорядка образовательного учреждения, иных локальных актов;
- самостоятельное формирование контингента обучающихся, воспитанников в пределах оговоренной лицензией квоты, если иное не предусмотрено типовым положением об образовательном учреждении соответствующих типа и вида и Законом „Об образовании“;
- самостоятельное осуществление образовательного процесса в соответствии с уставом образовательного учреждения, лицензией и свидетельством о государственной аккредитации;
- обеспечение в образовательном учреждении интернатного типа условий содержания воспитанников не ниже нормативных;
- осуществление иной деятельности, не запрещенной законодательством Российской Федерации и предусмотренной уставом образовательного учреждения.

При этом образовательное учреждение несет в установленном законодательством Российской Федерации порядке ответственность за:

- невыполнение функций, отнесенных к его компетенции;
- реализацию не в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса; качество образования своих выпускников;
- жизнь и здоровье обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения во время образовательного процесса;
- нарушение прав и свобод обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения;
- иные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Пределы ответственности образовательного учреждения хорошо согласуются с основной целью, для достижения которой создаются учебные заведения в форме некоммерческих организаций, — реализацией функций социально-культурного характера, к которым, несомненно, можно отнести и образование. Как видно из

перечисления, учебное заведение отвечает за образовательный процесс и его результаты, полученное учащимся качественное образование, что как раз и может считаться выражением основной цели создания учебного заведения. Указанные функции с учетом пределов ответственности реализуются образовательным учреждением через формируемую им внутри него систему управления. Можно даже сказать поэтому — систему самоуправления.

Управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и его уставом. Оно строится на сочетании принципов единоначалия и самоуправления. В каждом учебном заведении существуют два полюса управления: совет, как форма самоуправления, и руководитель (директор, ректор), как форма единоначалия. Это своего рода разделение на законодательную и исполнительную власть в учебном заведении:

- Совет принимает решения по общим, как правило, наиболее важным вопросам функционирования учебного заведения (законы в пределах компетенции Совета);
- руководитель принимает решения по конкретной реализации решений Совета, а также по другим вопросам, которыми Совет не занимается (можно провести аналогию с решениями правительства по исполнению законов).

Решения совета и руководителя являются обязательными для учебного заведения. Формами самоуправления образовательного учреждения могут являться совет образовательного учреждения, попечительский совет, общее собрание, педагогический совет и др. Порядок выборов органов самоуправления образовательного учреждения и их компетенция определяются уставом образовательного учреждения.

Важным условием развития самоуправления в сфере образования является максимально возможное привлечение коллектива к управлению учебным заведением. Очевидно, это не просто дань моде на демократизацию всех сфер деятельности, но, в первую очередь, использование потенциала педагогов для развития учебного процесса, определения стратегических направлений развития учебного заведения. И в этом смысле в организации управления учеб-

ным заведением может постепенно повышаться роль таких коллективных форм управления, как общее собрание и (или) конференция, в деятельности которых принимает участие коллектив учебного заведения.

Непосредственное управление государственным или муниципальным учебным заведением осуществляет прошедший соответствующую аттестацию заведующий, директор, ректор или иной руководитель (администратор). Именно на него возлагается персональная ответственность за деятельность учебного заведения и „хлеб его тяжек“. Достаточно вспомнить, какие функции реализует учебное заведение, сколько работы ему нужно „самостоятельно“ осуществить и за что оно при этом отвечает. А средств на все это обычно не хватает.

Порядок „появления“ руководителя образовательного учреждения установлен законодательно [117, ст. 35, п. 4]. Руководитель государственного и муниципального образовательного учреждения в соответствии с уставом соответствующего образовательного учреждения может быть:

- избран коллективом образовательного учреждения;
- избран коллективом образовательного учреждения при предварительном согласовании кандидатуры (кандидатур) с учредителем;
- избран коллективом образовательного учреждения с последующим утверждением учредителем;
- назначен учредителем с предоставлением совету образовательного учреждения права вето;
- назначен учредителем;
- нанят учредителем.

Следует подчеркнуть, что в гражданских образовательных учреждениях высшего профессионального образования назначение ректоров (руководителей) не допускается. Следовательно, ректор высшего учебного заведения (неважно, негосударственного или государственного) может быть только избран коллективом с последующим утверждением учредителем, например. Такой порядок, установленный еще в XIX в., действует и в настоящее время. Это тоже своего рода дань исторически сложившейся автономии высших

учебных заведений. В иных образовательных учреждениях этот принцип может и не быть принят (в школе, например, где директор может назначаться на должность и освобождаться от должности учредителем — органом управления образования или муниципальным органом власти).

Следует все же обратить внимание на то, что руководителем может быть не всякий человек, а только прошедший аттестацию, т. е. тем или иным образом подтвердивший свой квалификационный уровень и способность осуществлять руководство учебным заведением. С одной стороны, это правильно, поскольку руководитель должен быть и компетентным, и образованным, и опытным в деле руководства коллективом и организацией. С другой — аттестация потенциальных и действующих руководителей является функцией органов управления образованием, что в некотором смысле ограничивает права коллектива по выборам руководителя, ограничивает автономию учебного заведения. Не следует думать, что это обязательно плохо, может быть как раз и хорошо. Но факт остается фактом — ограничивает. Кроме того, выборность руководителя в условиях указанного ограничения предполагает наличие нескольких кандидатур, успешно прошедших аттестацию. Отсюда следует, что:

- необходим „кадровый резерв“ для выбора из него кандидатур на должности руководителей;
- необходима работа по повышению квалификации работников системы образования с целью включения их в состав кадрового резерва;
- необходима периодическая аттестация работников системы образования для включения их в состав резерва руководителей.

А это не что иное, как дополнительные функции органов управления образованием, которые необходимо учитывать при построении системы управления.

Разграничение полномочий между советом образовательного учреждения и руководителем образовательного учреждения определяется уставом.

Руководство негосударственным образовательным учреждением осуществляет непосредственно его учредитель или по его поручению попечительский совет, формируемый учредителем. Правомочия попечительского совета и схема внутреннего управления негосударственным образовательным учреждением, а также процедура назначения или выборов руководителя указанного образовательного учреждения и правомочия данного руководителя определяются учредителем (попечительским советом) этого образовательного учреждения по согласованию с педагогическим коллективом и фиксируются в уставе негосударственного образовательного учреждения. И это также является еще одной особенностью сферы образования, где отношения учредителя и коллектива созданной им организации нуждаются во взаимном согласовании, причем не только в форме коллективного договора, но и в форме уставных положений.

Основным документом, определяющим деятельность образовательного учреждения, как, впрочем, и иных коммерческих и некоммерческих организаций, является его устав. В нем отражаются все положения законодательных и нормативных актов, имеющих значение для данного образовательного учреждения, и особенности их конкретного применения для условий данного образовательного учреждения.

Структура устава — обязательные положения, которые должны быть в него включены — также определены Законом „Об образовании“ [117, ст. 13]. В уставе должны быть отражены:

- 1) наименование, место нахождения (юридический и фактический адрес), статус образовательного учреждения;
- 2) учредитель;
- 3) организационно-правовая форма образовательного учреждения;
- 4) цели образовательного процесса, типы и виды реализуемых образовательных программ;
- 5) основные характеристики организации образовательного процесса, в том числе:
 - язык (языки), на котором ведутся обучение и воспитание;

3.3. Функции управления образованием

- правила приема обучающихся, воспитанников;
 - продолжительность обучения на каждом этапе обучения;
 - порядок и основания отчисления обучающихся, воспитанников;
 - система оценок при промежуточной аттестации, формы и порядок ее проведения;
 - режим занятий обучающихся, воспитанников;
 - наличие платных образовательных услуг и порядок их предоставления (на договорной основе);
 - порядок регламентации и оформления отношений образовательного учреждения и обучающихся, воспитанников и (или) их родителей (законных представителей);
- б) структура финансовой и хозяйственной деятельности образовательного учреждения, в том числе в части:
- использования имущества, закрепленного за образовательным учреждением;
 - финансирования и материально-технического обеспечения деятельности образовательного учреждения;
 - осуществления предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;
 - запрета на совершение сделок, возможными последствиями которых является отчуждение или обременение имущества, закрепленного за образовательным учреждением, или имущества, приобретенного за счет средств, выделенных этому учреждению собственником образовательного учреждения, за исключением случаев, если совершение таких сделок допускается федеральными законами;
 - порядка распоряжения имуществом, приобретенным учреждением за счет доходов, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;
 - открытия счетов в органах казначейства (за исключением негосударственных образовательных учреждений и автономных учреждений);
- 7) порядок управления образовательным учреждением:

- компетенция учредителя;
 - порядок комплектования работников образовательного учреждения и условия оплаты их труда;
 - структура, порядок формирования органов управления образовательного учреждения, их компетенция и порядок организации деятельности;
 - порядок изменения устава образовательного учреждения;
 - порядок реорганизации и ликвидации образовательного учреждения;
- 8) права и обязанности участников образовательного процесса;
- 9) перечень видов локальных актов (приказов, распоряжений и других актов), регламентирующих деятельность образовательного учреждения.

Отразив приведенные положения в уставе учебного заведения, их нужно выполнять, причем выполнять именно так, как записано в уставе. Основная нагрузка по организации выполнения этих положений ложится в первую очередь на управление учебным заведением. Для осуществления этой работы в каждом учебном заведении формируется „своя“ система управления: со своей структурой, выполняемыми функциями, управленческими кадрами и необходимым техническим оснащением.