

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ управления школой

Обзор основных положений Закона «Об образовании в РФ»

Елена Викторовна Кочергина,
*старший преподаватель кафедры менеджмента
Ярославского института развития образования*

Наделавший много шума, долго обсуждавшийся, быстро принятый и вступающий в действие с 01.09.2013 года Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон) содержит много новелл, в том числе в части управления образовательным учреждением.

- законодательство • нормативно-правовые акты • законы и подзаконные акты • образовательная организация • учреждение • органы управления
- конфликт интересов • дисциплинарные взыскания

Эти новеллы, как показало обсуждение закона, нашли воплощение в нём потому, что их ждали участники образовательного процесса, они были настоящей потребностью как руководителей образовательных учреждений, так и остальных участников образовательных отношений. Это не удивительно, потому что стремительно развивающийся мир требует новых технологий, в том числе управленческих. Вряд ли кто возразит, что управленческие решения определяют успех организации. Современное образование также нуждается в администрировании нового формата. Администрировать, управлять, руководить, следуя требованиям нового закона, невозможно по-старому: авторитарно, автономно (не путать с автономностью учреждений). Мы уже убедились, что старые формы руководства не только не оправдывают наших ожиданий, а напротив — идут вразрез с нашими надеждами. Поговорим о том, что придётся изменить руководителю образовательного учреждения при

руководстве учреждением общего, профессионального или дополнительного образования.

Образовательная организация (учреждение образования)

Прежде чем говорить о роли руководителя и его полномочиях при руководстве образовательным учреждением, следует остановиться на том, что такое образовательное учреждение. В п. 18, 19, 20 ст. 2 закона и далее по тексту законодатель оперирует словом «организация», имея в виду ДООУ, СОШ, ДОП, учреждения профессионального образования. Это ввело многих педагогов и руководителей образовательных учреждений в заблуждение относительно организационно-правовой формы. Внесём ясность. Организация — общее слово для обозначения любого юридического лица. Не надо забывать, что законодатель позволяет оказывать образовательные услуги не только организациям, для которых

эта деятельность является основной (образовательные организации), но и организациям, для которых образовательная деятельность будет дополнительной (организации, осуществляющие обучение). В статье 22 закона законодатель уточняет, что образовательная организация создаётся в форме, установленной гражданским законодательством для некоммерческих организаций. Организационно-правовая форма для некоммерческих образовательных организаций определена статьёй 120 Гражданского кодекса РФ: «Учреждением признаётся некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера». К иным функциям некоммерческого характера относится образовательная деятельность. Таким образом, образовательная организация создаётся в форме учреждений. При этом неважно, кто является её собственником или учредителем: физическое или юридическое лицо, органы местного самоуправления или органы государственной власти. В зависимости от формы собственности учреждения могут быть частными, муниципальными или государственными. Следует помнить ещё об одном обстоятельстве: даже если образовательное учреждение взимает плату за оказание образовательных услуг (например, частное образовательное учреждение), оно остаётся некоммерческим, так как основной уставной целью его является оказание образовательных услуг, а не получение прибыли. Доходы некоммерческих организаций должны быть использованы на реализацию поставленных целей: совершенствование и модернизацию образовательных услуг, оплату труда педагогов (преподавателей), обеспечение средствами обучения, создание иных условий для обучения и т.д.

Однако некоммерческий характер образовательных учреждений не исключает их права быть активным субъектом не только публичных, но и гражданско-правовых, административных правоотношений. Правоотношения в современном обществе предполагают соперничество. Выигрывает тот, кто предлагает больший ассортимент, высокое качество, низкие

цены товаров, работ или услуг. Образовательные организации могут и должны участвовать в конкуренции. Пункт 11 части 1 статьи 3 ФЗ указывает на недопустимость ограничения или устранения конкуренции в сфере образования. Это следует считать новацией закона об образовании и взгляда на образовательные учреждения. Законодатель рассматривает образовательные учреждения как полноправных участников экономической деятельности. Конкуренция среди образовательных учреждений существует давно, но законодательно не была закреплена, из-за чего ОУ были лишены возможности защищать свои права и интересы в случаях, когда оппоненты вели себя недостойно. После вступления Федерального закона «Об образовании в РФ» в действие у образовательных организаций появится право применять нормы Федерального закона «О защите конкуренции» и, следовательно, обращаться за защитой прав в уполномоченный орган — Федеральный антимонопольный орган, а также в суд.

Законодатель говорит о конкуренции как о соперничестве (соревновании) образовательных организаций для достижения наилучшего результата в области образования. Конкурируя, образовательные организации совершенствуются в образовательном процессе и образовательных отношениях: привлекают хороших, а не случайных педагогов, вместе с ними решают вопросы интеграции в образовательный процесс новых методов обучения, разрабатывают программы, соответствующие требованиям времени и потребностям учащихся, применяют государственные и договорные формы отношений, активизируют работу по оказанию дополнительных образовательных услуг, занимаются приносящей доход деятельностью. Конкуренция — это способ достижения успехов.

Далее в статье 28 закона законодатель говорит об особенностях деятельности образовательного учреждения:

Образовательная организация обладает автономией, под которой понимается

самостоятельность в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов в соответствии с настоящим федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и уставом образовательной организации.

Образовательные организации свободны в определении содержания образования, выборе учебно-методического обеспечения, образовательных технологий по реализуемым ими образовательным программам.

Управление образовательной организацией

Толковый словарь под редакцией С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой определяет организацию как планомерное, продуманное устройство, внутреннюю дисциплину. Несложно догадаться, что кто-то должен продумать устройство и построить внутреннюю дисциплину.

Статья 26 закона указывает: «Управление образовательной организацией осуществляется на основе сочетания принципов единоначалия и коллегиальности.

Единоличным исполнительным органом образовательной организации является руководитель образовательной организации (ректор, директор, заведующий, начальник или иной руководитель), который осуществляет текущее руководство деятельностью образовательной организации».

Правовой статус руководителя определён в статье 51 ФЗ: «Кандидаты на должность руководителя образовательной организации должны иметь высшее образование и соответствовать квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках, по соответствующим должностям руководителей образовательных организаций и (или) профессиональным стандартам.

Запрещается занятие должности руководителя образовательной организации лицами, которые не допускаются к педагогической деятельности по основаниям, установленным трудовым законодательством.

Кандидаты на должность руководителя государственной или муниципальной образовательной организации и её руководитель (за исключением руководителей, указанных в пунктах 3 и 4 части 1 настоящей статьи) проходят обязательную аттестацию. Порядок и сроки проведения аттестации кандидатов на должность руководителя и руководителя государственной или муниципальной образовательной организации устанавливаются учредителями этих образовательных организаций. В случаях, установленных законодательством Российской Федерации, кандидаты на должность руководителя федеральной государственной образовательной организации также согласовываются с уполномоченным Президентом Российской Федерации федеральным государственным органом».

Эта же статья разрешает сомнения руководителей относительно отнесения или неотнесения их к категории педагогических работников: «Руководителям образовательных организаций предоставляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, права, социальные гарантии и меры социальной поддержки, предусмотренные для педагогических работников пунктами 3 и 5 части 5 и частью 8 статьи 47 настоящего Федерального закона». Таким образом, руководители образовательных организаций пользуются частью социальных гарантий педагогических работников. В той же статье определено административное назначение руководителя: «Права и обязанности руководителя образовательной организации, его компетенция в области управления образовательной организацией определяются в соответствии с законодательством об образовании и уставом образовательной организации.

Руководитель образовательной организации несёт ответственность за руководство образовательной, научной, воспитательной работой и организационно-хозяйственной деятельностью образовательной организации».

Ответственность руководителя

Ответственность — это особая категория отношений к самому себе, обществу, государству. Рассуждая об ответственности руководителя образовательного учреждения, мы имеем в виду обязанности, которые руководитель должен исполнять. Это трудовая и гражданская ответственность.

Вопрос о юридической ответственности (гражданско-правовой, дисциплинарной, административной или уголовной) встанет тогда, когда руководитель образовательного учреждения не выполнит своих обязанностей (долженствований).

Предупредить наступление некоторых видов юридической ответственности призваны комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, к которым закон отнёс учащихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних детей, педагогических работников и их представителей, организации, осуществляющие образовательную деятельность.

Уставом и другими локальными актами должна быть предусмотрена деятельность в образовательном учреждении комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений. Ссылки на указанную комиссию содержат статьи 43, 45, 47 закона. До вступления закона в действие руководитель организации должен подготовить работу такой комиссии.

Учащийся, родители (законные представители) несовершеннолетних детей вправе обжаловать в комиссии по урегулированию споров между участниками образовательных отношений меры дисциплинарного взыскания и их применение к учащемуся.

Для защиты своих прав учащиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних детей самостоятельно или через своих представителей вправе обращаться в комиссию по урегулированию споров между участ-

никами образовательных отношений, в том числе по вопросам о наличии или об отсутствии конфликта интересов педагогического работника.

Право на обращение в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений имеют и педагогические работники.

Новеллами закона стали понятия: дисциплинарная ответственность учащихся и конфликт интересов педагогического работника.

Дисциплинарную ответственность учащихся законодатель предусмотрел в статье 43 закона: «За неисполнение или нарушение устава организации, осуществляющей образовательную деятельность, правил внутреннего распорядка, правил проживания в общежитиях и интернатах и иных локальных нормативных актов по вопросам организации и осуществления образовательной деятельности к обучающимся могут быть применены меры дисциплинарного взыскания — замечание, выговор, отчисление из организации, осуществляющей образовательную деятельность».

Меры дисциплинарного взыскания не применяются к обучающимся по образовательным программам дошкольного, начального общего образования, а также к обучающимся с ограниченными возможностями здоровья (с задержкой психического развития и различными формами умственной отсталости).

Не допускается применение мер дисциплинарного взыскания к обучающимся во время их болезни, каникул, академического отпуска, отпуска по беременности и родам или отпуска по уходу за ребёнком».

Что считать дисциплинарным проступком, определит Министерство образования и науки РФ. Сейчас подзаконный акт о видах дисциплинарной ответственности учащихся находится в стадии разработки. Сложная проблема — определить, что считать проступком. Дисциплинарный проступок — категория оценочная: оценка с позиции

возраста, образования, культуры поведения, мировоззрения... То, что людям среднего поколения кажется вопиющим, для подростков — норма поведения. Поэтому здесь как у врачей: не навреди!

Конфликт интересов педагогического работника

В соответствии с ч. 2 ст. 48 ФЗ педагогический работник организации, осуществляющей образовательную деятельность, в том числе в качестве индивидуального предпринимателя, не вправе оказывать платные образовательные услуги учащимся в данной организации, если это приводит к конфликту интересов педагогического работника. Понятие конфликта интересов в образовании дано в пункте 33 статьи 2 закона: «конфликт интересов педагогического работника — ситуация, при которой у педагогического работника при осуществлении им профессиональной деятельности возникает личная заинтересованность в получении материальной выгоды или иного преимущества и которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение педагогическим работником профессиональных обязанностей вследствие противоречия между его личной заинтересованностью и интересами обучающегося, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся».

Руководитель должен предупредить работников о том, что репетиторство — это один из видов экономической деятельности, а любая экономическая деятельность требует оформления её в соответствии с законом, т.е. требует государственной регистрации. Только зарегистрированного в установленном законом порядке работника руководитель может допускать к индивидуальной деятельности в рамках образовательного учреждения.

Надзор в сфере образования и контроль качества образования

Руководителю давно известно, что вышестоящие органы вправе осуществлять надзор в сфере образования и контроль качества образования. Новеллой законодательства является норма, предусмотренная ст. 95 закона о независимой оценке качества образования. Статья предусматривает свободу обращения образовательных организаций за независимой оценкой к ин-

дивидуальным предпринимателям или юридическим лицам, организовавшим свою деятельность для независимой оценки качества образования. В отличие от государственных органов власти в области образования, независимые эксперты не обладают правом решать судьбу образовательной организации: «Результаты независимой оценки качества образования не влекут за собой приостановление или аннулирование лицензии на осуществление образовательной деятельности, приостановление государственной аккредитации или лишение государственной аккредитации в отношении организаций, осуществляющих образовательную деятельность».

Какова же цель работы независимых экспертов? Ответ может быть один: исключить предвзятость, бюрократизм, иные негативные проявления со стороны органов власти либо подтвердить правильность их оценки.

Защита конституционных прав учащихся

Обращает на себя внимание часть 4 статьи 67 ФЗ: «В приёме в государственную или муниципальную образовательную организацию может быть отказано только по причине отсутствия в ней свободных мест, за исключением случаев, предусмотренных частями 5 и 6 настоящей статьи и статьёй 88 закона. В случае отсутствия мест в государственной или муниципальной образовательной организации родители (законные представители) ребёнка для решения вопроса о его устройстве в другую общеобразовательную организацию обращаются непосредственно в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий государственное управление в сфере образования, или орган местного самоуправления, осуществляющий управление в сфере образования.

Более того, частью 2 ст. 5 закона регламентировано следующее: право

на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Это не новелла, но законодатель не случайно конституционную норму (статья 43 Конституции) включил в Закон об образовании.

На практике нередки случаи грубейшего нарушения прав участников образовательных отношений, когда, например, следует отказ в приёме в образовательную организацию в связи с отсутствием регистрации по месту жительства или месту пребывания у родителей (иных законных представителей) детей или у самих учащихся.

Новые формы обучения

Если не стоять на месте, а двигаться вперёд, если участвовать в конкуренции, если соответствовать требованиям времени, то невозможно обойти такую форму обучения, как дистанционное обучение. В соответствии со ст. 16 ФЗ ОУ вправе применять электронное обучение, дистанционные образовательные технологии при реализации образовательных программ в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Здесь попутно следует отметить, что, руководствуясь законом, не надо забывать о подзаконных актах, разрабатываемых и принимаемых органами исполнительной власти, т.е. закон указывает, что Порядок реализации права на электронное обучение должен быть разработан Министерством образования и науки и только в соответствии с этим Порядком можно будет вводить электронное обучение.

Интерес для образовательной организации и, в первую очередь, для руководителя должна

представлять новая форма обучения — сетевая форма реализации образовательных программ. Статья 15 рассматриваемого нами закона предполагает «возможность освоения обучающимся образовательной программы с использованием ресурсов нескольких организаций, осуществляющих образовательную деятельность, в том числе иностранных, а также при необходимости с использованием ресурсов иных организаций. В реализации образовательных программ с использованием сетевой формы наряду с организациями, осуществляющими образовательную деятельность, также могут участвовать научные организации, медицинские организации, организации культуры, физкультурно-спортивные и иные организации, обладающие ресурсами, необходимыми для осуществления обучения, проведения учебной и производственной практики и осуществления иных видов учебной деятельности, предусмотренных соответствующей образовательной программой».

Реализовать право на использование сетевой формы можно, заключив договор между образовательной организацией и иной организацией, обладающей возможностями для более современного, комплексного, инновационного изучения дисциплин и модулей.

Это и есть один из видов договорных отношений. Договоры могут заключаться на оказание платных образовательных услуг. Как мы помним, общеобразовательные организации в рамках государственных стандартов оказывать услуги возмездно не имеют права. Но заниматься углублённым изучением дисциплин, изучать дополнительные предметы можно на договорной основе за плату. Это и есть сочетание государственного и договорного обучения.

Коллегиальные органы управления организацией

В соответствии со ст. 26 ФЗ в образовательной организации формируются коллегиальные органы управления, к которым

относятся общее собрание (конференция) работников образовательной организации (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования — общее собрание (конференция) работников и учащихся образовательной организации), педагогический совет (в образовательной организации высшего образования — учёный совет), а также могут формироваться попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный совет и другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом соответствующей образовательной организации.

Структура, порядок формирования, срок полномочий и компетенция органов управления образовательной организацией, порядок принятия ими решений и выступления от имени образовательной организации устанавливаются уставом образовательной организации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Для учёта мнения учащихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних детей и педагогических работников по вопросам управления образовательной организацией и при принятии образовательной организацией локальных нормативных актов, затрагивающих их права и законные интересы, по инициативе учащихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних детей и педагогических работников в образовательной организации:

1) создаются советы учащихся (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования — студенческие советы), советы родителей (законных представителей) несовершеннолетних детей или иные органы (далее — советы учащихся, советы родителей);

2) действуют профессиональные союзы учащихся и (или) работников образовательной организации (далее — представительные органы учащихся, представительные органы работников).

Необходимо помнить, что коллегиальные органы имеют право на самостоятельность и потому необоснованное вмешательство в их деятельность руководителя или учредителя организации недопустимы. Напротив, деятельность коллегиальных органов предоставляет руководителю организации

возможность освободить себя от некоторых организационных вопросов и посвятить время работе, требующей непосредственного вмешательства руководителя.

Представляется, что эта норма даже не является новеллой по содержанию, поскольку уже на протяжении многих лет в образовательных учреждениях действуют коллегиальные органы управления: педагогические советы, советы учащихся, родительские собрания и родительские комитеты. Если работа этих органов управления налажена, определена локальным актом, любой руководитель признаётся, какую неоценимую помощь в руководстве учреждением они оказывают.

Документационно-титульные вопросы

Вышеизложенные новации требуют от руководителей образовательных организаций приведение в соответствие с законом документов, наименований организаций. На эти изменения указывает статья 108 закона:

5. Наименования и уставы образовательных учреждений подлежат приведению в соответствие с настоящим Федеральным законом не позднее 1 января 2016 года с учётом следующего:

- 1) специальные (коррекционные) образовательные учреждения для учащихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья должны переименоваться в общеобразовательные организации;
- 2) образовательные учреждения начального профессионального образования и образовательные учреждения среднего профессионального образования должны переименоваться в профессиональные образовательные организации;
- 3) образовательные учреждения высшего профессионального образования должны переименоваться в образовательные организации высшего образования;
- 4) образовательные учреждения дополнительного образования детей должны

переименоваться в организации дополнительного образования;

5) образовательные учреждения дополнительного профессионального образования (повышения квалификации) специалистов должны переименоваться в организации дополнительного профессионального образования;

б) специальные учебно-воспитательные учреждения для детей и подростков с девиантным (отклоняющимся от нормы, общественно опасным) поведением, реализующие общеобразовательные программы, должны переименоваться в общеобразовательные организации со специальным наименованием «специальные учебно-воспитательные учреждения для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением»;

7) специальные учебно-воспитательные учреждения для детей и подростков с девиантным (отклоняющимся от нормы, общественно опасным) поведением, реализующие общеобразовательные программы и образовательные программы начального профессионального образования, должны переименоваться в профессиональные образовательные организации со специальным наименованием «специальные учебно-воспитательные учреждения для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением».

6. При переименовании образовательных организаций их тип указывается с учётом их организационно-правовой формы.

7. Организации осуществляют образовательную деятельность на основании лицензий на осуществление образовательной деятельности и свидетельств о государственной аккредитации (за исключением имеющих государственную аккредитацию дополнительных профессиональных образовательных программ), выданных им до дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

8. Свидетельства о государственной аккредитации в части имеющих государственную аккредитацию дополнительных профессиональ-

ных образовательных программ являются недействующими со дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

9. В целях приведения образовательной деятельности в соответствие с настоящим Федеральным законом ранее выданные лицензии на осуществление образовательной деятельности и свидетельства о государственной аккредитации переоформляются до 1 января 2016 года.

Министерство образования и науки готовит подзаконные акты, разъясняющие некоторые нормы закона: о привлечении к дисциплинарной ответственности учащихся, об электронном обучении, о сетевой форме обучения и другие. Руководителям образовательных организаций необходимо отслеживать появление новых нормативно-правовых актов, касающихся деятельности образовательных учреждений, тем более что в соответствии с ч. 5,6 статьи 111 рассматриваемого закона «со дня вступления в силу настоящего Федерального закона нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, регулирующие отношения в сфере образования, применяются постольку, поскольку они не противоречат настоящему Федеральному закону или издаваемым в соответствии с ним иным нормативным правовым актам Российской Федерации.

Изданные до дня вступления в силу настоящего Федерального закона нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации по вопросам, которые в соответствии с настоящим Федеральным законом могут регулироваться только федеральными законами, действуют до дня вступления в силу соответствующих федеральных законов». **НО**