

Существенное участие в управлении образованием

А.А. Седельников

2010 год завершился знаковым событием в развитии государственно-общественного характера управления в сфере общего образования. Общественная палата Российской Федерации в декабре подвела итоги Всероссийского конкурса управляющих советов общеобразовательных учреждений и назвала победителей и лауреатов этого конкурса¹. Шесть общеобразовательных учреждений получили денежные премии в размере от 200 до 800 тысяч рублей.

В 31 регионе РФ управляющие советы созданы и действуют в 98,5% образовательных учреждений. В других регионах РФ управляющие советы созданы в 75,5% общеобразовательных учреждений. Например, в Красноярском крае членами управляющих советов в 745 общеобразовательных учреждениях стали более 11 тысяч представителей общественности. Этим новым органам коллегиального управления школой предоставлены управленческие полномочия (до 24 наименований) по решению наиболее важных вопросов развития

и функционирования общеобразовательных учреждений из сферы самостоятельной компетенции последних, которая определена статьёй 32 Закона РФ «Об образовании» в действующей редакции.

Большинство органов местного самоуправления в регионах, реализовавших РКПМО, создали муниципальные общественные советы по образованию на основе представительства в них делегатов от управляющих советов школ.

С 2006 года в Ханты-Мансийском АО принят региональный закон «О государственно-общественном управлении в сфере общего образования», его примеру в 2008–2009 гг. последовали Республика Саха (Якутия), Астраханская и Пензенская области.

Созданы *необходимые* организационно-управленческие условия для перехода от законодательных деклараций к практической реализации принципа государственно-общественного управления в образовании. Эти условия обеспечивают реализацию президентской инициативы «Наша новая школа», превращают государственную (муниципальную) школу в «*нашу школу*», то есть в государственно-общественный институт общего образования, и кардинально *обновляют* организационные принципы и характер управления школой.

В 2011 году существенно изменяется законодательное регулирование правоотношений в сфере образования. К важнейшим изменениям следует отнести разработку проекта Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», а также принятие и вступление в силу Федерального закона № 83-ФЗ от 8 мая 2010 года «О внесении изменений в отдельные законодательные акты российской федера-

¹ <http://gouo.ru/events/konkurs/results.php>

ции в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Законопроект «Об образовании в Российской Федерации»

Ожидалось, что существенное развитие государственно-общественного управления в общем образовании получит необходимое законодательное обеспечение. К сожалению, этого не произошло. Первоначальный вариант законопроекта в части нормативных предписаний об организации управления образовательным учреждением содержал среди прочих упоминание об организационной форме под названием «управляющий совет». В вынесенном на общественное обсуждение варианте законопроекта управляющий совет исчез из перечня форм реализации принципа государственно-общественного управления образованием.

Широкое общественное обсуждение законопроекта, организованное Общественной палатой РФ, многими региональными общественными палатами, — знаковый и позитивный факт, свидетельствующий о развитии гражданского интереса к сфере образования. Результаты и итоги общероссийского и региональных общественных обсуждений в целом демонстрируют негативное отношение общества к предложенному варианту законопроекта, и не только в вопросах регламентации общественного участия в управлении образованием.

О качестве законопроекта можно судить по тексту его статьи 25 «Создание, реорганизация и ликвидация образовательных организаций»: «Образовательная организация является юридическим лицом. Она может быть создана в одной из следующих форм: государственного, муниципального учреждения; бюджетного учреждения; частного учреждения; автономной некоммерческой организации».

Возникают два вопроса к предложенной авторами классификации организационно-правовых форм образовательных организаций.

Первый вопрос: чем отличается «государственное, муниципальное учреждение» от «бюджетного учреждения», если в принятом недавно и действующем № 83-ФЗ определено, что государственное (муниципальное) учреждение может быть создано в формах бюджетного, автономного или казённого учреждения? И куда потерялись в таком способе перечисления автономное и казённое учреждения?

Второй вопрос: почему и на каких основаниях авторы законопроекта исключили из организационно-правовых форм частных образовательных организаций другие, предусмотренные Гражданским кодексом РФ и действующим №7-ФЗ от 12.01.1996 г. «О некоммерческих организациях», кроме произвольно ими выбранных «частного учреждения» и «автономной некоммерческой организации»? Почему забыты такие формы, как некоммерческое партнёрство, общественное учреждение и др.?

Об управлении образовательными организациями в законопроекте речь идёт в статье 28, пункт 2 которой гласит: «Управление образовательной организацией независимо от её типа, вида, категории (при наличии) строится на основе сочетания принципов **единоначалия, коллегиальности и самоуправления** (выделено мной. — А.С.)». В Законе РФ «Об образовании» аналогичная норма содержит в статье 35 только два принципа — единоначалие и самоуправление.

Как можно сочетать три указанных принципа в организации управления государственным (муниципальным) учреждением?

«Коллегиальность — принцип управления, при котором руководство осуществляется не единолично, а группой лиц, обладающих равными правами при решении вопросов (коллективностью); в широком смысле — форма принятия решений, при которой учитывается коллективное мнение, используется метод общественного обсуждения»².

Советская традиция юриспруденции и управления предлагает следующие определения принципа «единоначалия».

«Единачалие — форма организации управления, при которой во главе органа управления (его структурного подразделения) предприятия, учреждения или организации стоит одно лицо, правомочное принимать юридически обязательные решения»³.

«Единачалие — система управления, при которой всё руководство сосредоточено в руках одного лица»⁴.

Западная наука управления определяет «единачалие» несколько иначе. «Единачалие (unity of command) — принцип построения организации, согласно которому подчинённый должен принимать полномочия только от одного начальника и быть ответственным только перед ним»⁵.

В действительности антонимами являются понятия «коллегиальность» и «единоличное управление». А «коллегиальность» и «единачалие» могут быть организационно и функционально реализованы непротиворечивым образом в системе управления организацией, то есть «единым начальником» может быть и коллегиальный орган.

Сочетать принципы единачалия и коллегиальности в системе управления учреждением можно четырьмя способами.

Первый заключается в том, что только одно лицо (руководитель) вправе принимать юридически обязательные решения (локальные правовые акты юридического лица — учреждения), а коллегиальный орган должен быть обязательно создан в учреждении, и этому органу придаются совещательные функции и организация общественного обсуждения или принятого начальником решения, или проекта решения начальника.

Второй способ предполагает делегирование некоторых прав и полномочий на принятие управленческих решений от начальника некоему коллегиальному или единоличному органу, стоящему ниже в иерархии управления.

Третий способ — это «горизонтальное» («равноправное», на одном «уровне управленческой значимости») разделение полномочий управления («властных полномочий») между единоличным руководителем и коллегиальным органом, когда

² Словарь иностранных слов. 18-е изд., стер. М.: Рус. яз., 1989. С. 240–241.

³ Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев; ред.кол.: М.М. Богуславский, М.И. Козырь, Г.М. Миньковский и др. М.: Сов.энциклопедия, 1984. С. 94.

⁴ Словарь русского языка: в 4-х т./ АН СССР, Ин-т рус. яз.; Под ред.: А.П. Евгеньевой. 2-е изд., испр. и доп. М.: Русский язык, 1981–1984. Т. 2. С. 463.

⁵ *Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента: пер. с англ. М.: «Дело», 1992. С. 684.

каждому отводится уставом учреждения самостоятельная компетенция принимать локальные правовые акты учреждения по определённому перечню отведённых уставом учреждения каждому из них полномочий.

Четвёртый способ — сосредоточение «властных полномочий» принимать юридически обязательные решения (локальные правовые акты учреждения) в «едином организационном начале» — в коллегиальном органе управления, исключая единоличное руководство учреждением. Примером такой организации управления служат советские исполнительные комитеты народных депутатов, осуществлявшие практически коллегиальное единоначалие. Так построено управление в большинстве организационно-правовых форм некоммерческих организаций и общественных объединений.

Третий из перечисленных способов, который сегодня реализован в тысячах общеобразовательных школ в форме управляющих советов, во всех вузах в организационной форме учёных советов, правомернее было бы отнести к реализации в управлении принципа разделения власти (управленческих полномочий) между единоличным и коллегиальным органами управления учреждением.

Необходимо также понять возможности сочетания двух рассмотренных выше принципов управления с третьим принципом, предложенным в качестве обязательного — с принципом самоуправления. Этот принцип наследует от Закона РФ «Об образовании» (статья 35).

Словарь русского языка даёт следующие определения: «1. Право какой-л. организации, общества, хозяйственной, административной единицы и т.п. решать своими, местными силами вопросы своего внутреннего управления. Земское самоуправление. Самоуправление городов. — Уездный отдел народного образования прислал нам циркуляр, из которого явствует, что в школах отныне вводится самоуправление учащихся. Горбатов. Моё поколение. II Местное выборное учреждение, осуществляющее такое управление. — Городское самоуправление решило выразить вам благодарность за ваши заслуги перед городом. Гладков. Берёзовая роща. 2. Право государственной единицы иметь свои правительственные органы, решать вопросы внутреннего законодательства и управления. Борьба колоний за самоуправление»⁶.

Самоуправление **внутри учреждения** может означать только одно: в учреждении выделена организационная структура и (или) набор функций и процедур, управление которыми производится не из «единого начала» (единоличного или коллегиального), а органом самоуправления, которому такие полномочия делегированы уставом учреждения вместе с ответственностью за самоуправление. Объектом управления со стороны органа самоуправления является фрагмент (организационный и (или) функциональный) учреждения. Иначе говоря, это уже не «горизонтальное», а «вертикальное», «иерархическое» перераспределение путём делегирования уставом управленческих полномочий.

Весьма вероятно, что разработчики законопроекта имели в виду именно такую организационную модель управления образовательным учреждением, где принцип разделения власти (управленческих полномочий) между советом учреждения, управляющим советом и руководителем **надстоит** над принципом единоначалия и оба они сочетаются с делегированием самостоятельных управленческих полномочий органам самоуправления: педагогическому совету по вопросам образовательных программ и технологий, попечительскому совету по привлечению внебюджетных ресурсов и распоряжению ими, родительскому комитету по вопросам регламентации отношений семьи и школы и т.д. Практически это мало где было реализова-

⁶ Словарь русского языка: в 4-х т./ АН СССР, Ин-т рус. яз.; Под ред.: А.П. Евгеньевой. 2-е изд., испр. и доп. М.: Русский язык, 1981–1984. Т. 4. С. 25.

но с 1992 года по настоящее время: принцип единоначалия всегда был действительным, а принцип самоуправления, как правило, фиктивным.

В предложенном подходе остаётся лишь строго различить органы самоуправления и коллегиальные органы управления образовательным учреждением в целом. К органам самоуправления следует отнести: педагогический совет, попечительский совет, родительский комитет или совет, органы ученического самоуправления. К органам коллегиального управления следует отнести согласно сложившейся сегодня массовой практике в общеобразовательном учреждении **управляющий совет**, в учреждении высшего профессионального образования **учёный совет**, в автономном учреждении также ещё и **наблюдательный совет**. И это следует чётко, просто и ясно указать в тексте статьи 28 законопроекта.

Некачественными являются нормативные предписания закона, которые вынуждают граждан и организации неоднозначно толковать их. Нормативные предписания должны быть простыми, однозначно истолкованными, понятными среднему рас­судку и исполнимыми. Пока статья 28 законопроекта далека от этого идеала.

Так же, как и действующий Закон РФ «Об образовании», предложенный законопроект не содержит никаких нормативных предписаний о реализации принципа государственно-общественного характера управления образованием на муниципальном и региональном уровнях. Последние представляются ценными и необходимыми для законодательного обеспечения уже сложившейся массовой практики создания при органах региональной власти и органах местного самоуправления, соответственно, региональных государственно-общественных советов по образованию, муниципальных советов по образованию. Разработка нового федерального закона в нашем представлении должна опираться на лучшие практики регионального законодательного обеспечения развития государственно-общественного характера управления образованием, а не игнорировать их, как сложилось в процессе разработки нового закона об образовании.

Для реализации принципа государственно-общественного характера управления образованием на муниципальном и региональном уровнях следовало бы дополнить статью 23 пунктами следующего содержания:

«8. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в целях реализации принципа государственной политики в области образования — государственно-общественного характера управления образованием в порядке, предусмотренном законодательством, создают государственно-общественный совет по образованию (по развитию образования и др.) для согласования с обществом основных направлений развития образования и оценки его качества на территории субъекта Российской Федерации.

9. Для согласования с местным сообществом муниципальных районов и городских округов решений по вопросам местного значения в сфере образования органы местного самоуправления вправе создавать муниципальный совет по образованию (по развитию образования и др.), а также организуют и поддерживают деятельность муниципальных объединений представителей органов и форм самоуправления муниципальных образовательных учреждений: городские и районные попечительские советы, родительские конференции, родительские советы (комитеты), советы обучающихся, педагогические собрания и другие органы и формы общественного участия в управлении образованием».

Деятельность управляющего совета после принятия Федерального закона № 83-ФЗ

8 мая 2010 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» № 83-ФЗ. После его вступления в силу многие существенные различия между образовательными бюджетными и автономными учреждениями исчезают.

В частности, новый закон устанавливает обязательность информационной открытости и ежегодной публичной отчётности не только для автономных, но и бюджетных учреждений.

Руководитель бюджетного учреждения, как и руководитель автономного, будет нести личную имущественную ответственность за результаты финансово-хозяйственной деятельности.

Кроме того, бюджетное учреждение, так же как и автономное, будет финансироваться учредителем не по смете, а в соответствии с заданием на осуществление основной деятельности, предусмотренной уставом учреждения.

Несомненный шаг к реализации декларированного Законом РФ «Об образовании» принципа автономности образовательного учреждения — возвращение к понятию «внебюджетное финансирование» в связи с исключением согласно Закону № 83-ФЗ из доходов бюджетов соответствующего уровня (муниципального или регионального) доходов бюджетного учреждения от осуществляемой им приносящей доход деятельности и средств, полученных от спонсоров и благотворителей.

Формально такие доходы будут оставаться в распоряжении бюджетного учреждения и не могут быть изъяты полностью или частично учредителем или включены в состав финансирования задания учредителя по основной образовательной деятельности. Сложности использования подобных доходов бюджетным образовательным учреждением останутся только в связи с нахождением их в казначейской системе (автономное учреждение может обслуживаться в кредитных учреждениях).

В то же время Закон № 83-ФЗ не предусматривает введения в бюджетном учреждении коллегиального органа надзора, контроля и непосредственного участия учредителя в управлении по крупным финансовым вопросам и сделкам в условиях конфликта интересов. В автономном учреждении эту функцию исполняет наблюдательный совет. Законодатель, вероятно, посчитал достаточной испытанную форму контроля — казначейскую систему исполнения бюджета. Это, пожалуй, самое существенное отличие между автономным и бюджетным учреждением, которое оставил новый закон.

Руководителям бюджетных общеобразовательных учреждений необходимо обратить внимание на следующую норму Закона № 83-ФЗ: «Руководитель бюджетного учреждения несёт перед бюджетным учреждением ответственность в размере убытков, причинённых бюджетному учреждению в результате совершения крупной сделки с нарушением требований абзаца первого настоящего пункта, независимо от того, была ли эта сделка признана недействительной». Указанный первый абзац гласит следующее: «Крупная сделка может быть совершена бюджетным учреждением только с предварительного согласия соответствующего органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения»⁷.

Федеральным законом № 83-ФЗ крупной сделкой признаётся сделка (или несколько взаимосвязанных сделок), связанная с распоряжением денежными средствами, отчуждением иного имуще-

⁷ Статья 6 Закона № 83-ФЗ.

ства (которым в соответствии с федеральным законом бюджетное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно), а также с передачей такого имущества в пользование или в залог при условии, что цена такой сделки либо стоимость отчуждаемого или передаваемого имущества превышает 10% балансовой стоимости активов бюджетного учреждения, определяемой по данным его бухгалтерской отчётности на последнюю отчётную дату, если уставом бюджетного учреждения не предусмотрен меньший размер крупной сделки.

Учитывая доказавшую свою эффективность практику вовлечения управляющего совета во взаимоотношения с учредителем, представляется полезным и обоснованным привлекать управляющий совет к согласованию с учредителем решений о совершении учреждением крупной сделки. Предпочтительнее для этого внести дополнения и изменения в устав общеобразовательного учреждения по расширению полномочий управляющего совета. Поскольку любые изменения устава подлежат утверждению учредителем и государственной регистрации, они становятся обязательными и для самого учредителя в части процедур его взаимоотношений с общеобразовательным учреждением.

В этом случае можно провести некоторую аналогию со ст. 11 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», устанавливающей аналогичные полномочия наблюдательного совета.

В уставе бюджетного общеобразовательного учреждения можно закрепить следующую норму: «Управляющий совет бюджетного образовательного учреждения даёт рекомендации учредителю в случаях:

- 1) предложения учредителя или руководителя бюджетного образовательного учреждения:
 - о создании и ликвидации филиалов учреждения, об открытии и о закрытии его представительств;
 - о реорганизации или ликвидации учреждения;
 - об изъятии имущества, закреплённого за учреждением на праве оперативного управления;
- 2) предложения руководителя бюджетного образовательного учреждения:
 - об участии учреждения в работе других юридических лиц, в т.ч. о внесении денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или передаче такого имущества иным образом другим юридическим лицам в качестве учредителя или участника;
 - о совершении сделок по распоряжению имуществом, которым в соответствии с Законом № 83-ФЗ бюджетное учреждение не вправе распоряжаться самостоятельно;
 - о совершении крупных сделок;
 - о совершении сделок, в совершении которых имеется заинтересованность».

Такие положения, внесённые в устав общеобразовательного учреждения, обязывают учредителя не принимать решений без ознакомления с рекомендациями управляющего совета. Причём не учитывать их учредителю будет тем труднее, чем авторитетнее и весомее будет управляющий совет. В любом случае это станет существенным подспорьем руководителю общеобразовательного учреждения в процедурах согласования подобного рода решений с учредителем.

Кроме того, будет полезно внести в устав бюджетного общеобразовательного учреждения по аналогии с полномочием наблюдательного совета автономного учреждения следующее положение:

«Управляющий совет бюджетного образовательного учреждения даёт заключение по проекту плана финансово-хозяйственной деятельности учреждения, копия которого направляется учредителю. Руководитель бюджетного образовательного учреждения принимает по этому вопросу решение после рассмотрения заключения управляющего совета».

В зависимости от компетентности и опыта общественных управляющих за управляющим советом можно закрепить в уставе право согласования и даже окончательного утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности бюджетного общеобразовательного учреждения.

Успешный опыт участия управляющих советов в обеспечении информационной открытости и публичной отчётности общеобразовательного учреждения в последние годы позволяет закрепить за управляющим советом полномочия и по утверждению обязательных теперь и для бюджетных общеобразовательных учреждений отчётов о деятельности учреждения и об использовании его имущества, а также отчёта руководителя об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности.

За управляющими советами без всяких дискуссий с момента начала их апробации было решено закрепить следующее полномочие: утверждать либо согласовывать решение руководителя общеобразовательного учреждения о сдаче в аренду с согласия учредителя временно неиспользуемого в образовательном процессе имущества и помещений. Данное полномочие в последние годы было мало востребовано на практике. Теперь Закон № 83-ФЗ устанавливает следующую норму: «В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закреплённого за бюджетным учреждением учредителем или приобретённого бюджетным учреждением за счёт средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется»⁸. Эту проблему (определение размеров и дополнительных источников финансирования содержания такого имущества) руководителю будет целесообразно выносить на обсуждение в управляющем совете.

Роль управляющего совета бюджетного общеобразовательного учреждения существенно повышается и в решении вопросов его основной образовательной деятельности, поскольку, как считает директор Департамента стратегии МОН РФ И.М. Реморенко, с введением нового стандарта родители получают возможность непосредственно влиять на образовательный процесс.

Таким образом, принятие Закона № ФЗ-83 и изменение правового статуса бюджетных образовательных учреждений не снижают актуальности мероприятий по внедрению и совершенствованию форм государственно-общественного управления в деятельности общеобразовательного учреждения в интересах повышения качества российского образования.

Александр Александрович Седельников,
председатель Общественной палаты по образованию Гражданской ассамблеи Красноярского края

⁸ Статья 6 Закона № 83-ФЗ.