

# О компетенции и полномочиях управляющих советов образовательных учреждений

*Александр Седельников*

В различных документах по введению в школах управляющих советов встречаются разные вариации формулировок. У руководителей образовательных учреждений нет общих представлений о правомерности закрепления за управляющими советами управленческих полномочий. Может ли это способствовать уверенности будущих членов управляющих советов в легитимности их деятельности? Конечно же, нет.

Гражданский кодекс РФ определяет любое учреждение, включая и муниципальное образовательное учреждение, как организацию (юридическое лицо), созданную собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемую им полностью или частично. Юридическое лицо, созданное одним учредителем, действует на основании утверждённого им устава, приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, действующие в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительными документами. Порядок назначения или избрания органов юридического лица определяется законом и учредительными документами.

Однако выбирать варианты управления учредитель должен на основе Закона «Об образовании» и типового положения об общеобразовательном учреждении.

Статья 35 Закона «Об образовании» больше напоминает инструкцию, которую необходимо ещё постараться понять, особенно п. 2: «Управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями строится на принципах единоначалия и самоуправления». Слово «самоуправление» никак не является антонимом слова «единоначалие». Таковым может быть слово «коллегиальность». В некотором смысле антонимом слова «самоуправление» может быть слово «управление»: образовательное учреждение — это управляемое учредителем или самоуправляемое (хотя и первоначально созданное учредителем) юридическое лицо? Законодатель здесь явно шукавил, не ответив прямо в этой статье на таким образом поставленный вопрос. При этом очевидно, что, если бы иное не было установлено законом, учредитель мог бы управлять образовательным учреждением необязательно по схеме «единоначалия», а через назначенный им коллегиальный орган.

Пример управления через назначенный коллегиальный орган даёт следующая 36 статья: «1. Руководство негосударственным образовательным учреждением осуществляет непосредственно его учредитель или по его поручению попечительский совет, формируемый учредителем. 2. 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». Для негосударственной образовательной организации в организационно-правовой форме учреждения законодатель оставил учредителю право выбирать между «единоначальным» и «коллегиальным» способами управления, а также предусмотрел вариант выборности «единоначального» руководителя, исключив возможность выборного коллегиального органа. Если не обращать внимание на заведомо невыполнимую норму, заложенную законодателем, о согласовании процедуры выборов и правомочий руководителя негосударственного образовательного учреждения с педагогическим коллективом и последующей фиксации согласованных процедур и правомочий в уставе (откуда может появиться педагогический коллектив наёмных работников у юридического лица, которого ещё нет, так как нет устава и, соответственно, нет государственной регистрации?), то статья 36 отвечает на вопрос об управлении. Таким учреждением управляет либо непосредственно учредитель, либо по поручению учредителя формируемый им коллегиальный орган управления. При этом ни о каком «самоуправлении» здесь речь не идёт. В то же время формой самоуправления может быть и выборное «единоначалие».

Записав в статье 35 такую логически дефектную фразу, законодатель задал норму: принцип единоначалия должен быть обязательно представлен в организационной схеме управления муниципальным образовательным учреждением. В то же время в этой статье законодатель указал, что принцип самоуправления в управлении муниципальным образовательным учреждением также обязательно должен быть соблюден (законодатель использовал союз «и», а не союз «или», не их равнозначное чередование «и (или)»). Поэтому, приступая к созданию образовательного учреждения, муниципальный учредитель по закону обязан вписать в схему управления принцип единоначалия и реализовать одновременно в схеме управления принцип самоуправления. Последнее — обязательное требование закона к способу управления муниципальным образовательным учреждением — означает, что учредитель обязан добровольно устранившись из непосредственного управления некоторыми областями функционирования муниципального образовательного учреждения, закрепив это в уставе. Именно в этом обязательном требовании закона и состоит практическая реализация так называемого «государственно-общественного характера управления образованием».

Перевести рассматриваемое так подробно положение ст. 35 на понятный русский язык можно следующим образом. Муниципальное образовательное учреждение является в какой-то части его деятельности управляемым непосредственно учредителем, а в другой части — самоуправляемым. Соотношение этих частей обязательно определяется уставом образовательного учреждения. Принцип единоначалия в управлении обязателен. Самоуправление тоже обязательно, причём в коллегиальных формах, определённых законом: «совет образовательного учреждения, попечительский совет, общее собрание, педагогический совет и другие формы». Словосочетание «и другие формы» позволяет учредителю ввести в устав и форму самоуправления под названием «управляющий совет образовательного учреждения». Затем учредитель может определиться (так как он пишет первый вариант устава создаваемого образовательного учреждения), закрепив это в уставе, с компетенцией всех выбранных им из списка, разрешённого законом, форм самоуправления образовательным учреждением. Именно здесь учредитель в соответствии с законом проводит границу между самоуправляемой сферой деятельности образовательного учреждения и сферой, управляемой им непосредственно через единоличного руководителя, которого он назначает.

Закон «Об образовании» допускает и другие формы, в частности избрание руководителя «коллективом образовательного учреждения». Здесь также возникает вопрос к законодателю: что подразумевал он под таким «коллективом»? Ни в Гражданском кодексе РФ, ни в Законе «Об образовании» это не разъясняется. С понятием «педагогический коллектив» можно догадаться, о чём

идёт речь. С понятием «трудовой коллектив» можно разобраться с помощью Трудового кодекса РФ: это коллектив наёмных работников учреждения, организации. А что означает «коллектив образовательного учреждения»? Законодатель здесь не определил, что это именно «трудовой коллектив», значит, это необязательно трудовой коллектив, хотя учредителю позволительно считать и так, отразив это в уставе. Но учредитель может воспользоваться следующей нормой гражданского законодательства: применение гражданского законодательства по аналогии (ст. 6 ГК РФ). Тогда, исходя из ст. 120 ГК РФ, определяющей, что такое есть «учреждение» и, главное, что оно создаётся учредителем для осуществления функций некоммерческого характера, можно поискать правовые аналогии в Законе «О некоммерческих организациях», определяющих, в частности, субъектов формирования органов управления и самоуправления некоммерческих организаций, среди которых существуют и аналогичные формы некоммерческого учреждения и общественного учреждения (о последнем подробнее см. в Федеральном законе «Об общественных объединениях»). Субъектами формирования органов управления некоммерческими организациями являются учредители, члены некоммерческих организаций (если членство предусмотрено организационно-правовой формой организации), а также участники. Понятие «участники» Законом «О некоммерческих организациях» не трактуется, но активно используется в смысле, определённом Законом «Об общественных объединениях» (и аналогично ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях»): участники — это лица, выразившие поддержку целям, конкретным акциям организации, принимающие участие в её деятельности без обязательного оформления условий своего участия. В частности, в общественном учреждении коллегиальный орган самоуправления избирается по закону именно участниками, которые могут быть даже не потребителями услуг общественного учреждения. Пользуясь нормой аналогии, можно определить «коллектив образовательного учреждения» как «коллектив участников деятельности образовательного учреждения». В этом случае ученики уже точно будут членами «коллектива образовательного учреждения» и, значит, могут участвовать в выборах руководителя. Но поскольку представителями их в гражданских правоотношениях являются их родители (законные представители), следовательно, в выборах руководителя должны принимать участие они. Можно и иначе истолковать понятие «коллектив образовательного учреждения», расширив его: считать членами «коллектива образовательного учреждения» всех, определённых ФЗ «Об образовании», «участников образовательного процесса» в данном образовательном учреждении. В этом случае избирать руководителя, если выборность коллективом руководителя закреплена в уставе, будут педагоги, ученики и их родители (законные представители). Неудачная формулировка законодателем нормы о назначении руководителя с предоставлением совету образовательного учреждения права вето позволила «закрыть» эту норму, как не соответствующую Трудовому кодексу. Однако незначительная коррекция формулировки могла бы вернуть в правовое поле законодательства об образовании возможность осуществления процедуры согласования советом, управляющим советом образовательного учреждения назначения учредителем руководителя образовательного учреждения.

Для понимания управленческой роли управляющих советов важно ещё разобраться с использованными в ФЗ «Об образовании» понятиями «автономности» образовательного учреждения и «самостоятельности» в определённой части компетенции образовательного учреждения.

Статья 2 этого закона декларирует в п. 6, кроме «демократического, государственного общественного характера управления образованием», также и «автономность образовательных учреждений». Принцип «автономности» конкретизируется

в статье 32: «Образовательное учреждение самостоятельно в осуществлении образовательного процесса, подборе и расстановке кадров, научной, финансовой, хозяйственной и иной деятельности в пределах, установленных законодательством Российской Федерации, типовым положением об образовательном учреждении соответствующих типа и вида и уставом образовательного учреждения».

Всё это означает следующее. Для любого другого, кроме образовательного, учреждения именно учредитель определяет, чем он непосредственно управляет в учреждении. А вот в образовательном учреждении федеральное законодательство предписывает ему, чем он может управлять непосредственно, а чем не может. Последнее и является зоной самостоятельности и автономности образовательного учреждения от учредителя.

А от кого ещё может быть «автономно» образовательное учреждение, кроме учредителя? От всех других физических и юридических лиц, кроме учредителя, образовательное учреждение совершенно автономно изначально, по общему гражданскому законодательству, как и любое другое юридическое лицо. По отношению к другим физическим и юридическим лицам специально в федеральном законе закреплять норму автономности и самостоятельности просто бессмысленно. Это очевидно. Законодателю следовало бы формулировать закон более однозначно, избегая любой неопределённости, использовать чётко выбранные термины для обозначения описываемых понятий. Применённая же законодателем игра в слова, когда одни и те же нормы описаны в разных статьях разными терминами, позволяет проходить мимо откровенного игнорирования установленных таким некачественным образом норм закона. Если отбросить игру слов, то не вызывает сомнений следующее: определённые компетенции отнесены законом к списку, обозначенному как самостоятельно, т.е. автономно, независимо ни от чьих других решений, указаний, приказов, постановлений и иных управленческих и правовых актов внешнего для образовательного учреждения характера, осуществляемые образовательным учреждением. Но что значит «самостоятельно, независимо от» (того, от кого может по общегражданскому закону зависеть, но по закону образовательному зависеть не должно — от учредителя)? Это значит, что решения по вопросам, отнесённым к этому списку компетенций, должны приниматься не учредителем и, что важно, не органом непосредственного управления учредителем образовательным учреждением в лице назначенного им руководителя (даже и с применением процедур согласования и выборов — это сути дела не меняет), т.е. не по линии «единоначального» управления учредителем через директора. Это значит, что решения по этим вопросам должны приниматься школой самостоятельно, по линии самоуправления, а не по линии управления учредителем. Именно органы и процедуры самоуправления реализуют установленную законом норму «автономности» и «самостоятельности» школы по отношению прежде всего к учредителю и к его органу управления учреждением — «единоначальному» директору. Последний и является органом непосредственного управления учредителем созданным им учреждением.

Итак, «образовательное учреждение самостоятельно... в пределах, установленных законодательством Российской Федерации типовым положением об образовательном учреждении соответствующих типа и вида и уставом образовательного учреждения». Пределы самостоятельности в *уставе* не могут быть уже, чем пределы, установленные законом. Пределы, установленные **типовым положением**, не могут быть уже, чем это установлено законом. Это означает, что область самостоятельного управления («самоуправления») школы может быть только расширена по воле учредителя, но никак не сужена, и это расширение становится легитимным, если оно прописано в уставе учреждения. Обычно такое расширение компетенции иного лица по воле обладателя этой компетенции по закону называют «делегированием полномочий». По такой процедуре у управляющего совета могут появиться делегированные дополнительные полномочия наряду с неотъемлемо по закону ему присущими (то есть основная сумма полномочий управляющего совета возникает не по процедуре добровольного их делегирования учредителем управляющему совету, а по императивному тре-

бованию закона). Такое расширение учредителем зоны самоуправления тоже имеет пределы, ограниченные Гражданским, Бюджетным, Налоговым кодексами. Но некоторое поле свободы, чуть шире, чем определяет ФЗ «Об образовании», всё же есть.

Но не это главное. Главное в том, что ФЗ «Об образовании» грубо нарушается теми учредителями муниципальных образовательных учреждений, в уставах которых хотя бы одна позиция из 23 компетенций, указанных в списке п. 2 ст. 32, отнесена к компетенции (должностным обязанностям) директора школы, а не того или иного органа самоуправления школы! Именно этот список отнесён законодательством к сфере самоуправления в школе!

Читаем статью 32:

«2. К компетенции образовательного учреждения относятся:

- 1) материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, осуществляемыми в пределах собственных финансовых средств (исключено в новой редакции ФЗ. — А.С.);
- 2) привлечение для осуществления деятельности, предусмотренной уставом данного образовательного учреждения, дополнительных источников финансовых и материальных средств, в том числе использование банковского кредита;
- 3) предоставление учредителю и общественности ежегодного отчёта о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств;
- 4) подбор, приём на работу и расстановка кадров, ответственность за уровень их квалификации;
- 5) использование и совершенствование методик образовательного процесса и образовательных технологий, в том числе дистанционных образовательных технологий. Под «дистанционными образовательными технологиями» понимаются образовательные технологии, реализуемые в основном с применением информационных и телекоммуникационных технологий при опосредованном (на расстоянии) или не полностью опосредованном взаимодействии обучающегося и педагогического работника.

Образовательное учреждение вправе использовать дистанционные образовательные технологии при всех формах получения образования в порядке, установленном федеральным (центральным) государственным органом управления образованием (пп. 5 в ред. Федерального закона от 10.01.2003 № 11-ФЗ);

- 6) разработка и утверждение компонента образовательного учреждения государственного образовательного стандарта общего образования, образовательных программ и учебных планов (в ред. Федерального закона от 25.06.2002 № 71-ФЗ);
- 7) разработка и утверждение рабочих программ учебных курсов и дисциплин;
- 8) разработка и утверждение по согласованию с органами местного самоуправления годовых календарных учебных графиков;
- 9) установление структуры управления деятельностью образовательного учреждения, штатного расписания, распределение должностных обязанностей;
- 10) установление ставок заработной платы и должностных окладов работников образовательного учреждения в пределах собственных финансовых средств и с учётом ограничений, установленных федеральными и местными нормативами;
- 11) установление надбавок и доплат к должностным окладам работников образовательного учреждения, порядка и размеров их премирования;
- 12) разработка и принятие устава образовательного учреждения;
- 13) разработка и принятие правил внутреннего распорядка образовательного учреждения, иных локальных актов;

- 14) самостоятельное формирование контингента обучающихся, воспитанников в пределах оговорённой лицензией квоты, если иное не предусмотрено типовым положением об образовательном учреждении соответствующих типа и вида и настоящим Законом;
- 15) самостоятельное осуществление образовательного процесса в соответствии с уставом образовательного учреждения, лицензией и свидетельством о государственной аккредитации;
- 16) осуществление текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся образовательного учреждения в соответствии со своим уставом и требованиями настоящего Закона;
- 17) контроль за своевременным предоставлением отдельным категориям обучающихся, воспитанников дополнительных льгот и видов материального обеспечения, предусмотренных законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления (исключено в новой редакции ФЗ. — А.С.);
- 18) обеспечение в образовательном учреждении интернатного типа условий содержания воспитанников не ниже нормативных;
- 19) создание в образовательном учреждении необходимых условий для работы подразделений организаций общественного питания и медицинских учреждений, контроль их работы в целях охраны и укрепления здоровья обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения;
- 20) содействие деятельности учительских (педагогических) организаций (объединений) и методических объединений;
- 21) координация в образовательном учреждении деятельности общественных (в том числе детских и молодёжных) организаций (объединений), не запрещённой законом;
- 22) осуществление иной деятельности, не запрещённой законодательством Российской Федерации и предусмотренной уставом образовательного учреждения;
- 23) выбор учебников из утверждённых федеральных перечней учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе (пп. 23 введён Федеральным законом от 25.06.2002 № 71–ФЗ)».

Я сейчас не корректирую список в связи с последними правками закона ГД, это для принципиального понимания методологии формирования компетенции форм школьного самоуправления вообще и управляющего совета, в частности, не так важно, это можно и нужно сделать чуть позднее.

Ответственность образовательного учреждения, предусмотренная п.3 этой статьи, тоже относится к сфере самоуправления образовательным учреждением.

Директор образовательного учреждения органом самоуправления (т.е. органом автономности и самостоятельности, самостоятельного управления) в образовательном учреждении по закону не является. Значит, к его компетенции (должностным обязанностям) относится та часть деятельности образовательного учреждения, которая через непосредственное управление учредителем созданным им учреждением (формой этого непосредственного управления учредителем является директор) должна им реализоваться. И закон исчерпывающим образом эту компетенцию определяет статьёй 31 ФЗ «Об образовании», так как именно орган местного самоуправления является учредителем муниципального образовательного учреждения:

«1. Органы местного самоуправления ответственны за:

- реализацию права граждан на получение начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования (в ред. Федерального закона от 07.07.2003 № 123–ФЗ);
- ежегодную публикацию среднестатистических показателей о соответствии федеральным и местным требованиям условий осуществления образовательного процесса в образовательных учреждениях, расположенных на подведомственных им территориях.

2. К исключительной компетенции в области образования органов местного самоуправления относятся:

- 1) планирование, организация, регулирование и контроль деятельности местных (муниципальных) органов управления образованием, образовательных учреждений в целях осуществления государственной политики в области образования;
- 2) формирование местных бюджетов в части расходов на образование и соответствующих фондов развития образования, разработка и принятие местных нормативов финансирования системы образования;
- 3) обеспечение гражданам, проживающим на соответствующих территориях, возможности выбора общеобразовательного учреждения;
- 4) регулирование в пределах своей компетенции отношений собственности в системе образования;
- 5) создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений;
- 6) создание и ликвидация местных (муниципальных) органов управления образованием и (или) самоуправляемых школьных округов, определение их структуры и полномочий, назначение и увольнение по согласованию с государственными органами управления образованием руководителей местных органов управления образованием;
- 7) назначение руководителей муниципальных образовательных учреждений, если иное не предусмотрено типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов или решением органа местного самоуправления;
- 8) строительство зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;
- 9) контроль условий аренды зданий, помещений и иных объектов собственности образовательными учреждениями;
- 10) использование государственных и муниципальных образовательных учреждений, объектов культуры и спорта в интересах образования;
- 11) установление дополнительных налогов и льгот, стимулирующих развитие образования;
- 12) учёт детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы основного общего образования (пп. 12 введён Федеральным законом от 25.06.2002 № 71–ФЗ).

3.1. Органы местного самоуправления наделяются государственными полномочиями по обеспечению в части реализации государственного стандарта общего образования государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в подведомственных им общеобразовательных учреждениях, в том числе за счёт субвенций, выделяемых из бюджетов субъектов Российской Федерации местным бюджетам в соответствии с утверждёнными законами субъектов Российской Федерации нормативами расходов на реализацию государственного стандарта общего образования на уровне не ниже федеральных нормативов.

Органы местного самоуправления имеют право дополнительно использовать собственные материальные и финансовые ресурсы для осуществления переданных им государственных полномочий по обеспечению государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного общего образования в случаях и порядке, которые предусмотрены уставом муниципального образования (п. 3.1 введён Федеральным законом от 07.07.2003 № 123–ФЗ)».

Реализация именно этих компетенций в каждой школе по указаниям и решениям учредителя должна осуществляться в образовательных учреждениях через приказы и распоряжения директора, обязательные для исполнения всеми участниками образовательного процесса. Это — сфера управления учредителем своим учреждением через своего «единоначального» директора.

Этот подход логично исполняет требование закона о разделении компетенции между органом управления школой учредителем (таким органом является директор) и формами самоуправления школы, управляющим советом, советом школы, педагогическом советом и иными, предусмотренными уставом школы органами самоуправления.

Понятно, что не все компетенции п. 2 ст. 32 надо относить к управляющему совету, часть из них отойдёт педагогическому совету как органу профессионального самоуправления школой. Понятно также, что законодатель где-то сам запутался в излишнем многообразии использованных для определения тождественных понятий терминов и не совсем рационально, с точки зрения рациональности управления школой вообще, распределил зоны управления школой учредителем и самостоятельного управления школой своими делами через формы самоуправления. Директор не должен быть только транслятором воли учредителя, ему ещё надо быть исполнительным органом самоуправления школы, о чём законодатель совсем не позаботился. Во всяком случае директор, правомерно представляющий юридическое лицо — школу в гражданских правоотношениях с иными юридическими и физическими лицами, обязан исполнять принятые органами самоуправления (в пределах их компетенции) решения. И такая норма должна содержаться в уставе, а директор эту норму по уставу обязан выполнять. И для этого более ничего не надо придумывать дополнительного ни в законе, ни в уставе, ни в процедурах.

Трудно исполнять закон, который ещё надо потрудиться понять. Но как написал законодатель закон, так мы и читаем. Понимаю, что будут юристы, предлагающие иные комментарии и толкования рассмотренных норм закона. Но это их право. Я же предлагаю свою трактовку тех логических неоднозначностей и правовой двусмысленности, которые допустил в тексте закона законодатель.

Главное для участников эксперимента и будущих членов управляющих советов — понять, что у управляющего совета есть определённые полномочия, как и у других форм самоуправления в школе. Также учредитель может делегировать им дополнительные полномочия, ему предписанные законом, изъяв их у директора и передав, например, управляющему совету. Это для учредителя уже дело добровольное. Кроме того, надо правильно понимать то обстоятельство, что директор школы выступает и как управляющий от учредителя (своя компетенция), и как исполнительный директор управляющего совета и других органов самоуправления, решения которых обязательны для исполнения в соответствии с уставом директором (обязанность директора — обеспечить реализацию принятых УС решений), должностными лицами, работниками школы и всеми участниками образовательного процесса.

---

### **Александр Седелников,**

*исполнительный директор Благотворительного фонда попечительства об образовании Советского района г. Красноярска, председатель управляющего совета школы № 143*