

О ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОМ управлении в образовательном автономном учреждении



Александр Александрович Седельников,
*председатель Общественной палаты образовательных
и просветительских организаций Гражданской ассамблеи
Красноярского края, член Экспертного совета
по законодательному обеспечению образования
Комитета по образованию и науке Совета Федерации РФ*

Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» № 83-ФЗ от 08 мая 2010 г. ликвидировал некоторые существенные различия между образовательными бюджетными и автономными учреждениями. Руководители бюджетных учреждений теперь уравниваются с руководителями автономных учреждений в дополнительных обязательствах публичной отчетности, личной имущественной ответственности, в ответственности по долгам учреждения без участия и помощи учредителя, в самостоятельном содержании приобретённого или полученного в дар имущества, в способе финансирования основной уставной деятельности по государственному (муниципальному) заданию.

- Федеральный закон № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»
- бюджетные и автономные учреждения • наблюдательный совет
- управляющий совет • государственно-общественный характер управления

Наблюдательный совет автономного учреждения и управляющий совет образовательного учреждения

Из наиболее заметных различий между образовательными бюджетными и автономными учреждениями осталось два:

1. Автономное учреждение может вести свою финансово-хозяйственную деятельность, в от-

личие от бюджетного, за пределами казначейской системы, открыв расчётный счёт в кредитном учреждении (банке), как это делают все коммерческие и некоммерческие организации.

2. Управлять автономным учреждением руководитель будет не единолично, а во взаимодействии с наблюдательным советом и под его контролем.

Многие руководители бюджетных общеобразовательных учреждений, в которых

в рамках реализации РКПМО¹ в 2006–2009 гг. были созданы управляющие советы, уже научились коллегиально, с участием общественности решать управленческие вопросы стратегического характера. Привыкли они и к развёрнутой публичной отчётности о результатах финансово-хозяйственной и образовательной деятельности учреждения.

Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» предписывает обязательное создание в любом автономном учреждении, включая автономные образовательные учреждения, наблюдательного совета. Закон даёт представление о порядке формирования, составе, целях и задачах деятельности, об управленческих полномочиях наблюдательного совета.

Наличие сходных организационно-управленческих признаков наблюдательного совета и массово внедрённых в систему общего образования многих регионов в рамках реализации РКПМО в 2006–2009 гг. управляющих советов не означает, что цели создания, смысл и характер деятельности управляющего и наблюдательного советов учреждения совпадают. Вывод об их существенном различии можно сделать, ознакомившись с перечнем их различий по составу категорий их членов.

Если в управляющий совет в обязательном порядке с правом решающего голоса включается руководитель учреждения, то членом наблюдательного совета он являться не может и присутствует (если пригласят) на заседаниях наблюдательного совета только с правом совещательного голоса.

В наблюдательном совете более одного представителя учредителя в отличие от управляющего совета. Обязательным является также представитель органа учредителя, ведающий государственным или муниципальным имуществом. По решению учредителя в наблюдательный совет могут быть включены и другие его представители органов государственной

власти (для государственных автономных учреждений) или местного самоуправления (для муниципальных автономных учреждений).

Обязательные члены наблюдательного совета, как и управляющего совета, — представители общественности не из числа участников образовательного процесса. Но управляющий совет самостоятельно с участием представителя учредителя кооптирует их в свой состав, а в наблюдательный совет они назначаются учредителем.

В отличие от управляющего совета, где представители работников учреждения обязательны, в наблюдательный совет они могут быть включены, а могут не включаться — в зависимости от решения учредителя при утверждении устава автономного учреждения.

Наблюдательный совет в отличие от управляющего не имеет в своём составе представителей родителей учащихся и учащихся старшей ступени общего образования.

Итак, наблюдательный совет — это орган участия в управлении автономным учреждением учредителя в лице своих представителей совместно с выбранными учредителем представителями общественности. Таких представителей учредителя в наблюдательном совете должно быть не менее трети его состава. При этом в явном меньшинстве в наблюдательный совет могут быть допущены представители трудового коллектива (не более одной трети членов). А руководитель учреждения изначально исключён из участия в принятии решений наблюдательным советом.

Управляющий совет по своему составу — это орган участия в управлении учреждением учредителя (в лице своего представителя по ведомству образования), руководителя учреждения,

¹ Региональные комплексные проекты модернизации образования в рамках Приоритетного национального проекта «Образование». Все региональные КПО содержали пятое направление — расширение общественного участия в управлении образовательным учреждением и публичную отчётность.

представителей трудового коллектива, старших учащихся, родителей (законных представителей) всех учащихся, а также представителей общественности из внешнего социального окружения, приглашенных к участию самим управляющим советом.

Федеральный закон № 174-ФЗ закрепляет за наблюдательным советом исчерпывающий перечень полномочий, который не может быть изменен учредителем ни в сторону расширения, ни в сторону сужения его компетенции. И именно различия в перечне полномочий наблюдательного совета и управляющего совета позволяют понять их существенные различия.

За управляющим советом по предложению образовательного учреждения учредитель вправе закрепить в уставе объемный перечень полномочий, дающих право управляющему совету принимать стратегические и контрольные решения в сфере основной уставной образовательной деятельности, финансов и иных ресурсов, определять политику образовательного учреждения, в том числе по организации управления качеством образования, утверждать или согласовывать многие локальные правовые акты учреждения и др.

Решения управляющего совета по вопросам, отнесенным к его компетенции, имеют форму утверждения того или иного локального правового акта (программы развития, публичного доклада, положения о распределении стимулирующей части ФОТ и др.), либо его согласования. Если решение утверждено управляющим советом — оно обязательно для руководителя. Если решение, принятое руководителем и требующее по уставу согласования с управляющим советом, не согласовано, оно не имеет юридической силы. Поэтому **управляющий совет по содержанию своих полномочий и формам своих решений — это орган стратегического управления и мониторинга всей деятельности обра-**

зовательного учреждения, включая образовательную деятельность.

Наблюдательный совет по содержанию своих управленческих полномочий — **это орган надзора и контроля над использованием руководителем автономного учреждения имущества и финансов.** К образовательной политике, стратегии, образовательной программе, к мониторингу результатов основной уставной образовательной деятельности наблюдательный совет отношения не имеет.

Наблюдательный совет вправе предписать учреждению выбор аудиторской фирмы для ежегодного обязательного аудита автономного учреждения. Наблюдательный совет может разрешить или не разрешить руководителю совершить крупную сделку² или заключить сделку, в совершении которой имеется заинтересованность³. Наблюдательный совет утверждает отчеты руководителя о деятельности автономного учреждения и об использовании его имущества, об исполнении плана его финансово-хозяйственной деятельности, а также годовую бухгалтерскую отчетность автономного учреждения.

По остальным имущественным и финансовым вопросам наблюдательный совет выдает учредителю и руководителю свои заключения и рекомендации, которые можно учитывать или не учитывать при принятии ими решения.

В обязательном порядке наблюдательный совет дает заключения по:

- проекту плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения;

² Понятие «крупная сделка» определено Федеральным законом № 174-ФЗ.

³ Понятие «сделка, в совершении которой имеется заинтересованность» определено Федеральным законом № 174-ФЗ.

- предложениям руководителя автономного учреждения о выборе кредитных организаций, в которых автономное учреждение может открыть расчётные счета.

Важно, что решения по этим вопросам руководитель может принять только после рассмотрения заключений наблюдательного совета. В отсутствие таких заключений руководитель не вправе принимать по ним решения.

Рекомендации наблюдательный совет даёт по следующим вопросам:

- предложения учредителя (органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять функции учредителя) или руководителя автономного учреждения о внесении изменений в устав автономного учреждения;
- предложения учредителя (органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять функции учредителя) или руководителя автономного учреждения о создании и ликвидации филиалов автономного учреждения, об открытии и о закрытии его представительств;
- предложения учредителя (органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять функции учредителя) или руководителя автономного учреждения о реорганизации автономного учреждения или о его ликвидации;
- предложения учредителя (органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять функции учредителя) или руководителя автономного учреждения об изъятии имущества, закреплённого за автономным учреждением на праве оперативного управления;
- предложения руководителя автономного учреждения об участии автономного учреждения в учреждении других юридических лиц, в том числе 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;
- предложения руководителя автономного учреждения о совершении сделок по распо-

ряжению имуществом, которым автономное учреждение не вправе распоряжаться самостоятельно.

Важно отметить, что наличие рекомендаций наблюдательного совета — обязательное и необходимое условие для принятия окончательных решений учредителем по вышеперечисленным вопросам, хотя учредитель вправе принимать решение, не совпадающее с рекомендациями наблюдательного совета.

Федеральный закон №174-ФЗ устанавливает для автономного учреждения три самостоятельных субъекта управления: учредитель, наблюдательный совет и руководитель. Первые два субъекта обладают собственной исключительной⁴ компетенцией, а в компетенции руководителя автономного учреждения закон позволяет оставить всё то, что не отнесено к компетенции учредителя и наблюдательного совета, других органов автономного учреждения.

Государственно-общественный характер управления образованием в автономном образовательном учреждении

Федеральный закон № 174-ФЗ не регламентирует вопросы государственно-общественного управления автономным образовательным учреждением. Действие закона распространяется не только на образовательные учреждения, но и на учреждения: здравоохранения, культуры, спорта. А принцип государственно-общественного управления учреждением предусмотрен только для образовательных учреждений и предписан Законом Российской Федерации «Об образовании», имеющим более высокую юридическую силу. И все его требования без изъятия распространяются также и на автономные

⁴ Не подлежащей передаче иным субъектам (органам) управления учреждением.

образовательные учреждения. В соответствии со статьёй 2 этого закона во всех образовательных учреждениях декларируется государственно-общественный характер управления. И автономное образовательное учреждение подпадает под действие этого закона в силу того, что является образовательным учреждением.

Пункт 2 статьи 35 Закона РФ «Об образовании» предписывает формы реализации государственно-общественного управления: «Управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями строится на принципах единоначалия и самоуправления. Формами самоуправления образовательного учреждения являются совет образовательного учреждения, попечительский совет, общее собрание, педагогический совет и другие формы. Порядок выборов органов самоуправления образовательного учреждения и их компетенция определяются уставом образовательного учреждения». Перечень форм и органов самоуправления законодатель оставил открытым, поэтому формально под советом образовательного учреждения можно понимать и управляющий, и наблюдательный советы. Но Федеральный закон № 174-ФЗ относит его к органам управления, а не к формам и органам самоуправления.

Если не учитывать этого важного обстоятельства, то можно необоснованно предположить, что с преобразованием образовательного учреждения из бюджетного в автономное наблюдательный совет вполне обеспечивает выполнение законодательных предписаний статьи 2 и пп. 2,5 статьи 35 Закона РФ «Об образовании». Это может привести к тому, что в условиях массового преобразования в автономные многих тысяч общеобразовательных учреждений, которые в 31 регионе в рамках реализации РКПМО создали управляющие советы, управляющие советы будут ликвидированы и их роль станут выполнять наблюдательные советы. На основании такого толкования закона может также возникнуть реше-

ние не создавать в образовательном автономном учреждении других апробированных форм и органов самоуправления — родительских собраний и конференций, родительских комитетов, попечительских и иных советов, педагогического совета и совета трудового коллектива, органов ученического самоуправления и др.

Но выше мы рассмотрели устройство и состав наблюдательного совета. Это позволяет сделать вывод, что по своему составу этот орган не может служить организационной формой реализации права родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся на участие в управлении (пункт 2 статьи 52 Закона РФ «Об образовании») образовательным автономным учреждением. Для родителей придётся и в автономном образовательном учреждении создавать либо родительский комитет, либо иной орган родительского самоуправления.

Если учредитель утвердит устав автономного образовательного учреждения, в котором не будет предусмотрено участие представителя (представителей) трудового коллектива, то в отсутствие других форм и (или) органов самоуправления, например, педагогического совета, собрания или совета трудового коллектива, будет нарушено право работников образовательного автономного учреждения на участие в управлении, закреплённое за ними п. 1 статьи 55 Закона РФ «Об образовании».

На основании вышеизложенного правомерно сделать вывод, что ни по своему составу, ни по функциям в системе управления образовательным автономным учреждением наблюдательный совет не обеспечивает реализации нормы статьи 2 Закона РФ «Об образовании» о государственно-общественном характере управления образовательным учреждением в формах, предусмотренных пп. 2 и 5 статьи 35 указанного закона.

Для реализации в образовательных учреждениях, включая автономные образовательные учреждения, принципа государственно-общественного управления и обязательного сочетания в управлении образовательным учреждением, в том числе и автономным, принципов единоначалия и самоуправления, а также для реализации права родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся на участие в управлении образовательным учреждением наблюдательный совет, как организационная форма, совершенно не годится, не для этого он задумывался и создавался законодателем.

Учитывая эти особенности управления образовательными учреждениями и, в частности автономными образовательными учреждениями, законодатель с принятием №174-ФЗ одновременно ввёл в статью 35 Закона РФ «Об образовании» новый пункт 2.1: «В части, не урегулированной законодательством Российской Федерации, порядок формирования органов управления образовательного учреждения и их компетенция определяются уставом образовательного учреждения. (п. 2.1 введён Федеральным законом от 03.11.2006 № 175-ФЗ)». А в Федеральном законе №174-ФЗ в статье 8 «Органы автономного учреждения» записал:

«1. Структура, компетенция органов автономного учреждения, порядок их формирования, сроки полномочий и порядок деятельности таких органов определяются уставом автономного учреждения в соответствии с настоящим Федеральным законом и **иными федеральными законами** (выделено авт.)

2. Органами автономного учреждения являются наблюдательный совет автономного учреждения, руководитель автономного учреждения, а также **иные предусмотренные федеральными законами** (выделено авт.) и уставом автономного учреждения органы (общее собрание (конференция) работников автономного учреждения, учёный совет, художественный совет и другие)».

То есть в целях реализации в автономных **образовательных** учреждениях принципа государственно-общественного управления законодатель предусмотрел, что наряду

с обязательным для всех автономных учреждений наблюдательным советом в автономных **образовательных** учреждениях возможно и необходимо создавать, кроме наблюдательного совета, также формы и органы самоуправления, предусмотренные иным законом — п. 2 статьи 35 Закона РФ «Об образовании». И в случае создания других органов автономного образовательного учреждения (совета, управляющего совета, попечительского совета), кроме наблюдательного, уставом необходимо предусмотреть разграничение полномочий между советом автономного образовательного учреждения и руководителем автономного образовательного учреждения.

Единственное, чего делать нельзя в автономном образовательном учреждении, — предусмотреть уставом передачу всех или части полномочий наблюдательного совета управляющему совету или иному органу управления или самоуправления автономного образовательного учреждения.

Рекомендации по организации государственно-общественного управления автономным образовательным учреждением

Федеральный закон №174-ФЗ не содержит никаких нормативных предписаний в части управления автономным образовательным учреждением, вступающих в противоречие с нормативными предписаниями в этой части закона РФ «Об образовании», обязательных для всех без исключения образовательных учреждений.

При преобразовании образовательного учреждения из организационно-правовой формы бюджетного учреждения в автономное учреждение без изменения типа образовательного учреждения руководитель образовательного учреждения

должен помнить, что Федеральный закон № 174-ФЗ не отменяет и не вправе отменить нормативное предписание пункта 2 статьи 13 Закона РФ «Об образовании»: «Устав гражданского образовательного учреждения в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации, разрабатывается и принимается образовательным учреждением и утверждается его учредителем». Поэтому в проекте устава автономного образовательного учреждения, принятого учреждением и направленного на утверждение учредителю, законодательство не только позволяет, но и требует предусмотреть те или иные формы реализации принципа государственно-общественного управления образовательным учреждением.

Как было установлено выше, пункт 2 статьи 8 Федерального закона № 174-ФЗ не запрещает, а п. 2.1 статьи 35 Закона РФ «Об образовании» предусматривает возможность создания в образовательном автономном учреждении других, кроме наблюдательного совета и руководителя, органов управления.

Поэтому устав автономного образовательного учреждения в разделе «управление автономным образовательным учреждением» может содержать описание создаваемых или сохраняемых (при преобразовании в автономное образовательное учреждение) известных и апробированных форм и органов самоуправления — общее собрание (конференция) родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, общее собрание работников автономного учреждения, совет трудового коллектива, педагогический совет, совет или управляющий совет, попечительский совет, учёный совет для вуза, органы ученического самоуправления и др.

В случае сохранения созданных ранее в образовательном учреждении или создания в момент преобразования в автономное учреждение совета или управляющего совета, попечительского совета, учёного сове-

та в вузе и т.п., уставом необходимо предусмотреть разграничение полномочий между этим советом и руководителем автономного образовательного учреждения из перечня, не отнесённого Федеральным законом № 174-ФЗ к компетенции учредителя и наблюдательного совета.

Создавая в автономном образовательном учреждении управляющий совет наряду с обязательным наблюдательным советом, следует руководствоваться при описании в уставе способа формирования, состава, управленческих полномочий управляющего совета рекомендациями, содержащимися в Письме Минобразования России от 14.05.2004 № 14-51-131, а также рекомендациями Минобразования России по реализации региональных комплексных проектов модернизации образования 2006–2009 гг.

При преобразовании образовательного учреждения из организационно-правовой формы бюджетного учреждения в автономное учреждение без изменения типа образовательного учреждения можно рекомендовать заимствовать из старого устава бюджетного образовательного учреждения положения об управляющем совете, изъяв из его ведения полномочия, закреплённые Федеральным законом № 174-ФЗ за наблюдательным советом, а также перенести в устав автономного образовательного учреждения все положения о других органах и формах самоуправления, существовавших ранее в бюджетном образовательном учреждении: общее собрание (или конференция) родителей (законных представителей) учащихся, родительские комитеты, попечительский совет, педагогический совет, собрание и совет трудового коллектива, органы ученического самоуправления и др.

Нет законодательных препятствий к тому, чтобы все или часть представителей общественности из внешнего социального

окружения учреждения в наблюдательном совете были кооптированы также и в управляющий совет или были включены в иной совет учреждения, например, попечительский. Участие представителей общественности в других органах автономного образовательного учреждения способно сделать их более информированными о текущих нуждах и насущных проблемах учреждения, более дружественными к интересам учреждения, его трудового коллектива, родителей учащихся.

Закон не запрещает поступить аналогичным образом в отношении представителей иных государственных органов или органов местного самоуправления в наблюдательном совете, что может также послужить целям защиты и продвижения интересов учреждения как в наблюдательном совете, так и в соответствующих органах власти или местного самоуправления.

Орган, исполняющий функции учредителя в области образования, также вправе назначить своим представителем и в наблюдательном совете, и в управляющем совете одно и то же лицо. Участие представителя учредителя в решении вопросов стратегии управления образовательным автономным учреждением в составе управляющего совета совместно с представителями трудового коллектива, родителей учащихся, самих учащихся старшей ступени общего образования не может не повлиять существенным образом и, возможно, в пользу учреждения на его мне-

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

ния и позицию в составе наблюдательного совета по вопросам, отнесённым к компетенции последнего.

Руководитель автономного образовательного учреждения может очень эффективно использовать широкое общественное участие в управлении учреждением в предусмотренных Законом РФ «Об образовании» формах в целях выстраивания благоприятных для учреждения отношений с наблюдательным советом — постоянно действующим органом надзора и контроля со стороны учредителя за своей деятельностью.

В результате переноса практики общественного участия в управлении в автономные образовательные учреждения демократический, государственно-общественный характер управления образованием, достигнутый на сегодняшний момент в основном бюджетными общеобразовательными учреждениями, будет сохраняться также и в автономных образовательных учреждениях, а в творческом подходе будет развиваться, совершенствоваться и дополняться новыми формами и процедурами взаимодействия и сотрудничества учредителя и руководителя с общественностью, в том числе и посредством взаимодействия наблюдательного совета с органами самоуправления автономного образовательного учреждения. **НО**