

Управление общеобразовательной организацией в условиях изменения законодательства об образовании

Николай Александрович Шобонов

Федеральный закон «Об образовании в РФ» внёс существенные изменения в организационно-управленческую деятельность школ, значительно расширив права родителей и учащихся. Наделение коллегиальных органов управления конкретными управленческими полномочиями должно способствовать повышению качества и доступности образования, привлечению в школы дополнительных ресурсов, расширению возможностей для удовлетворения заказа на образование как со стороны государства, так и общества. Однако только после применения Закона на практике станет понятно, насколько оправданы такие ожидания.

В Федеральном законе «Об образовании в РФ» сформулированы основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования. К ним относятся принципы демократического характера управления образованием, обеспечения прав педагогических работников, учащихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся на участие в управлении (статья 3).

В Законе подчёркивается, что управление системой образования осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, информационной открытости системы образования и учёта общественного мнения, имеет государственно-общественный характер (статья 89), который в российском законодательстве устанавливается только применительно к сфере образования и резко отличается от широко распространённого авторитарного характера управления. Впрочем, на практике в управлении образованием часто превалирует именно авторитарный характер управления, при этом государственно-общественный характер управления образованием лишь имитируется: это происходит и на уровне управления образованием региона, муниципалитета, и в подавляющем большинстве школ.

Практическая реализация демократического, государственно-общественного характера управления образованием должна начинаться именно со школы. Насажение «сверху» демократических принципов управления образованием представляется невозможным.

Изменения в законодательстве

Управление школой осуществляется в соответствии с законодательством РФ с учётом особенностей, установленных Федеральным законом «Об образовании в РФ» на основе сочетания принципов единоначалия и коллегиальности (часть 2 статьи 26 Федерального закона № 273-ФЗ).

В ранее действовавшем Законе «Об образовании» устанавливалось, что управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями строится на принципах единоначалия и самоуправления (статья 35).

Под *единоначалием* понимается принцип управления, при котором управленческие решения принимает руководитель единолично, и он же несёт за них персональную ответственность.

Коллегиальность — способ принятия управленческих решений, при котором решение принимается группой лиц, как правило, после обсуждения и с учётом их общего мнения.

В соответствии с Федеральным законом № 273-ФЗ (часть 3 статьи 26) единоличным исполнительным органом школы, как и прежде, является её руководитель, который осуществляет текущее руководство. *Обязательные коллегиальные органы* — *общее собрание (конференция) работников и педагогический совет*. Кроме того, *могут формироваться* такие органы управления, как: попечительский, управляющий советы, наблюдательный совет (обязателен для автономных учреждений); другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом школы.

В соответствии со статьёй 35 ранее действовавшего Федерального закона «Об образовании» (1992 г.) формами самоуправления были совет школы, попечительский совет, общее собрание, педагогический совет и другие формы. Таким образом, можно констатировать, что органы самоуправления просто переименованы в Законе в коллегиальные органы управления, фактическое содержание их деятельности остаётся прежним. В то же время ряд коллегиальных органов управления, прямо указанных в Законе, должны быть обязательно созданы в школе (общее собрание и педагогический совет). Что касается совета школы, то, несмотря на отсутствие упоминания в Законе такого органа, он может по-прежнему быть предусмотрен уставом школы в числе «других коллегиальных органов управления».

В уставе школы в соответствии со статьёй 26 Федерального закона «Об образовании в РФ» устанавливаются: структура; порядок формирования; срок полномочий и компетенция органов управления; порядок принятия ими решений и выступления от имени школы. Таким образом, коллегиальные органы управления школой получили возможность *выступления от имени школы*: прежде такие полномочия были только у директора.

По сложившейся практике выступать от имени организации означает иметь полномочия: представлять интересы данной организации перед любыми лицами и в любых формах, не противоречащих закону, в том числе обращаться в органы государственной власти, органы местного самоуправления с заявлениями, предложениями, жалобами; совершать сделки; защищать права и законные интересы организации всеми допустимыми законом способами, в том числе в судах.

Конкретный объём и характер полномочий коллегиальных органов управления выступать от имени школы устанавливается уставом. Трудно представить, чтобы в уставе школы появились полномочия по совершению сделок у какого-либо её органа управления, кроме директора. А вот представление интересов школы вполне может стать предметом деятельности коллегиального органа

управления школой. Особенно это касается отстаивания принципов автономии школы и обеспечения её финансирования в объёмах, установленных законодательством.

Образовательная организация обладает автономией, под которой понимается самостоятельность в образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в РФ» и иными нормативными правовыми актами России и уставом школы. Однако на практике принципы автономии школы постоянно нарушаются, а финансовое обеспечение образовательной деятельности осуществляется в объёмах ниже установленных нормативов финансирования.

Нарушением принципов автономии школы можно считать, в частности, принуждение к отказу от самостоятельного ведения бухгалтерского учёта и принудительное заключение договоров на бухгалтерское обслуживание с централизованными бухгалтериями. Ведь в этом случае школа теряет значительную долю своей самостоятельности в финансово-хозяйственной деятельности.

Часто принуждение к передаче ведения учёта в централизованную бухгалтерию обосновывают большими затратами на собственную школьную бухгалтерию. Однако на это можно посмотреть и с другой стороны: ведение бухгалтерского учёта — обязанность каждого юридического лица. Поэтому нормативы финансирования должны учитывать затраты на ведение бухгалтерского учёта в школе, так как без этого невозможна реализация образовательных программ.

Полагаем, что одной из важных задач коллегиальных органов управления должно стать именно отстаивание принципов автономии школы. Государственно-общественный характер управления образованием должен заключаться в конкретных действиях по защите интересов школы. Это касается и деятельности коллегиальных органов управления по увеличению объёмов финансового обеспечения работы по образовательным программам. Конечно, родители, входящие в состав коллегиальных органов управления образованием, могут привлекать внебюджетные средства — добровольные пожертвования, спонсорские средства от различных предприятий и организаций. Однако родители могут озадачиться и увеличением объёмов бюджетного финансирования, требовать от органов власти увеличения нормативов финансирования, если бюджетных средств явно недостаточно. И новый Закон «Об образовании в РФ» даёт такое право коллегиальным органам управления от имени школы в порядке, определённом в её уставе.

Коллегиальные органы управления и органы, выражающие мнение

Кроме коллегиальных органов управления школой, новый Закон предусматривает наличие органов, выражающих мнение родителей и учащихся. При этом их правовое положение прописано в Законе, по нашему мнению, недостаточно чётко.

В Федеральном законе «Об образовании в РФ» (часть 6 статьи 26) регламентируется статус органов учащихся (совет учащихся), органов родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся (совет родителей) и представительных органов педагогических работников (профсоюз), которые могут быть сформированы *по инициативе* учащихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся и педагогических работников.

Эти органы *создаются в целях учёта мнения* учащихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся и педагогических работников по вопросам управления школой и при принятии локальных нормативных актов, затрагивающих их права и законные интересы.

Таким образом, с одной стороны, в Законе говорится про создание таких органов *по инициативе* участников, чьё мнение должно учитываться. С другой стороны, в Законе есть императивная норма («создаются»), позволяя говорить об обязательности создания таких органов.

В результате на практике директор школы вынужден «организовать инициативу» учащихся и их родителей и обеспечить создание таких органов в своей школе.

Интересен также вопрос о том, как именно должны называться такие органы. Считается, что органы, созданные в целях учёта мнения учащихся, родителей, педагогических работников, могут иметь различные наименования — советы учащихся, советы родителей (законных представителей) или называться иным образом. Однако в Законе прямо про это не говорится, а указываются конкретные наименования таких органов — советы учащихся (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования — студенческие советы), советы родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся. Однако далее говорится «или иные органы» и приводится краткое наименование, используемое в Законе, — «советы учащихся, советы родителей». Поэтому полагаем обоснованным, что они могут иметь и иное наименование, но в таком случае могут возникнуть конфликты с различными контролирующими организациями.

Дело в том, что в статье 30 Закона «Об образовании в РФ» императивно записано требование о том, что при принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права учащихся и работников школ, учитывается мнение советов учащихся, советов родителей, представительных органов учащихся. При отсутствии согласования совета родителей, совета учащихся школа может быть вынуждена доказывать тем же органам прокуратуры законность учёта мнения некоего другого органа, созданного родителями или учащимися.

Ещё более интересной становится ситуация, если родители или учащиеся не проявят инициативу и не создадут никакого органа, мнение которого можно было бы учесть. Закон ведь ничего не говорит про учёт мнения таких органов только в том случае, если они созданы. Требуется обязательно учесть мнение таких органов при принятии локальных актов. Поэтому мы полагаем, что на практике следует считать обязательным создание в школе совета родителей и совета учащихся, причём в положении об этом совете следует написать, что он создан в соответствии со статьёй 26 Закона «Об образовании в РФ». Такая формулировка поможет в спорах с контролирующими органами, особенно если прокурорский работник будет требовать дословного исполнения требований Закона.

Существует также точка зрения, что поскольку сама школа не создаёт советы учащихся, советы родителей, представительные органы работников, она и не фиксирует в своих документах (уставе, локальных нормативных актах) ни решение о создании таких органов, ни их структуру, ни порядок их работы и управления ими. Регламентации на локальном уровне подлежит только процедура взаимодействия органов управления школы с советами (по аналогии с профсоюзными органами). Если придерживаться этой точки зрения, в школе вообще может не быть ни совета родителей, ни совета учащихся. Однако было бы интересным поглядеть на общение сторонников этой точки зрения с прокурорскими работниками, особенно в далёком сельском районе, где мнение прокурора, как правило, расценивается как истина в последней инстанции.

Новый Закон «Об образовании в РФ» предусматривает два обязательных случая, когда в школе необходимо учитывать мнение советов родителей и советов учащихся: при принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права учащихся и работников школы (статья 30); при выборе меры дисциплинарного взыскания школа должна учитывать не только тяжесть дисциплинарного проступка, причины и обстоятельства, при которых он совершён, предыдущее поведение ученика, его психофизическое и эмоциональное состояние, но и мнение советов учащихся, советов родителей (часть 7 статьи 43). Однако школа вправе в своих локальных нормативных актах определить и другие случаи, когда учитывается мнение этих органов.

Несмотря на возможность несколько расширить полномочия органов, выражающих мнение при расширении вопросов, когда их мнение будет учитываться, очевидно, что это весьма ущербные органы в сравнении с коллегиальными органами управления. В рамках коллегиальных органов управления учащиеся и их родители всё же имеют возможность влиять на управление школой, тогда как советы родителей и советы учащихся — довольно ритуальные органы, имеющие возможность выразить некое мнение, однако от этого мнения совершенно ничего не зависит.

Учёт мнения не означает обязательного согласования позиции с советами учащихся и советами родителей: учёт мнения подразумевает такую процедуру, в ходе которой до принятия решения информация о планируемом решении направляется в совет учащихся, совет родителей. Далее администрация ожидает, и в случае, если мнение было выражено, его обязательно нужно рассмотреть перед принятием решения. Может быть также предусмотрено проведение согласительных процедур, но конечное решение в любом случае принимается администрацией школы (либо коллегиальным органом управления, уполномоченным принимать локальный нормативный акт). Порядок учёта мнения может быть установлен только на уровне самой школы её локальным нормативным актом, при этом взят за основу может быть порядок, предусмотренный трудовым законодательством (отсутствие такого порядка в Законе «Об образовании в РФ» считаем его дефектом).

Трудовой кодекс РФ определяет порядок учёта мнения представительного органа работников школы. Статья 372 ТК РФ предусматривает учёт мнения в формате доведения информации о решении, ожидания определённого времени, в течение которого представительный орган работников мог бы рассмотреть вопрос получения мнения и в случае несогласия с ним проведения согласительных процедур. Трудовой кодекс устанавливает, что окончательное решение в любом случае принимает работодатель.

В заключение приведём основные отличия коллегиальных органов управления от органов, выражающих мнения учащихся, родителей.

	Коллегиальный орган управления	Орган, выражающий мнения
Кем создаётся	Администрация школы	Формируется по инициативе родителей, учащихся
Отношение к школе	Внутришкольный коллегиальный орган управления (принимает решения от имени школы)	Самостоятельная структура не является органом управления
Регламентация в уставе	Название органа, порядок формирования, срок полномочий, порядок принятия решений обязательно определяются в уставе	Обязательно регламентироваться должен порядок взаимодействия органа с директором и коллегиальными органами управления (порядок учёта мнения органа). Вопросы структуры, сроков и т.п. (внутренние вопросы его деятельности) регламентируются самим органом
Принятие управленческих решений	Принимает управленческие решения в соответствии с его компетенциями, зафиксированными в уставе	Не принимает управленческие решения. Учитывается мнение этого органа при принятии локальных актов, затрагивающих интересы учащихся, родителей и при вынесении дисциплинарного взыскания учащимся, а также в других случаях, предусмотренных уставом

Николай Александрович Шобонов,
*заведующий кафедрой теории и практики управления образованием
 Нижегородского института развития образования, доктор педагогических наук
 e-mail: abw@infonet.nnov.ru*