

# ОБЩЕСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ в управлении образованием



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

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 конкурса<sup>1</sup>. Шесть общеобразовательных учреждений получили денежные премии в размере от 200 до 800 тысяч рублей.

- *Федеральный закон № 83-ФЗ* • *управляющие советы* • *государственно-общественное управление образованием* • *единоначалие* • *коллегиальность*
- *самоуправление*

**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

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

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 федерации 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 (коллективом); в широком смысле — форма принятия решений, при которой учитывается коллективное мнение, используется метод общественного обсуждения»<sup>2</sup>.

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

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

«Единоначалие — система управления, при которой всё руководство сосредоточено в руках одного лица»<sup>4</sup>.

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

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

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

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

Сочетать принципы единоначалия 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

<sup>5</sup> 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. || Местное выборное учреждение, осуществляющее такое управление. — *Городское самоуправление решило выразить вам благодарность за ваши заслуги перед городом.* Гладков. Берёзовая роща. 2. Право го-

сударственной единицы иметь свои правительственные органы, решать вопросы внутреннего законодательства и управления. *Борьба колоний за самоуправление*»<sup>6</sup>.

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 реализовано с 1992 года по настоящее время: принцип единоначалия всегда

<sup>6</sup> 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.

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 ха-

рактера 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 отчетности 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 уп-

равлении 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 несет перед бюджетным учреждением ответственность в размере убытков, причиненных 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»<sup>7</sup>.

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

<sup>7</sup> Статья 6 Закона № 83-ФЗ.

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 привлечь 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 отчетности общеобразовательного учреждения в последние годы позволяет закрепить за управляющим советом полномочия и по утверждению обязательных теперь и для бюджетных общеобразовательных учреждений отчетов о деятельности учреждения и об использовании его имущества, а также отчета 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

## ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется»<sup>8</sup>. 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 получат возможность непосредственно влиять на образовательный процесс.

Таким образом, принятие Закона № ФЭ-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. **НО**

<sup>8</sup> Статья 6 Закона № 83-ФЗ.