



УПРАВЛЕНИЕ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИЕЙ И ПРАВА РОДИТЕЛЕЙ УЧАЩИХСЯ

Н. ШОБОНОВ

Федеральный закон «Об образовании в РФ» внёс существенные изменения в организационно-управленческую деятельность образовательной организации, значительно расширив права родителей и учащихся. Наделение коллегиальных органов управления конкретными управленческими полномочиями теоретически должно способствовать повышению качества и доступности образования, привлечению в общеобразовательные организации 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 Российской Федерации» сформулированы основные принципы государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования. К ним относятся, в том числе, принципы демократического характера управления образованием, обеспечения прав педагогических работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями (ст. 3).

В законе подчёркивается, что управление системой образования осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, информационной открытости системы образования и учёта общественного мнения и носит государственно-общественный характер (ст. 89). Необходимо отметить, что государственно-общественный характер управления в российском законодательстве устанавливается только применительно к сфере образования и резко отличается от широко распространённого авторитарного характера управления.

Впрочем, на практике в управлении образованием чаще всего также преобладает 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. Законодательство об образовании устанавливает конкретные права и обязанности обучающихся, педагогических работников, родителей, работодателей, общественных объединений по взаимодействию с органами государственной власти и органами местного самоуправления, по участию в принятии решений в организациях, осуществляющих образовательную деятельность. В этом проявляется демократический, государственно-общественный характер управления образованием.

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

51

Технологии
и инструментарий
[75 - 94]





Изменение управления школой: на словах и на деле

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

В ранее действующем Законе «Об образовании» устанавливалось, что управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями строится на принципах единоначалия и самоуправления (ст. 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.

Согласно Федеральному Закону № 273-ФЗ (ч. 3 ст. 26) единоличным исполнительным органом общеобразовательной организации, как и прежде, является руководитель общеобразовательной организации (директор), который осуществляет текущее руководство деятельностью образовательной организации. Вообще образовательной организацией предусматривается создание коллегиальных органов управления (ч. 4 ст. 26). *Обязательными коллегиальными органами являются общее собрание (конференция) работников и педагогический совет.*

Кроме того, *могут формироваться* такие органы управления, как:

- ▼ попечительский совет;
- ▼ управляющий совет;
- ▼ наблюдательный совет <http://273-фз.рф/obuchenie/moduli/obshcheobrazovatelnye-organizacii/5-03> — _ftn1 (обязателен для автономных учреждений); другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом общеобразовательной организации.

В соответствии со ст. 35 ранее действующего Федерального закона «Об образовании» (1992 г.) формами самоуправления образовательного учреждения являлись совет образовательного учреждения, попечительский совет, общее собрание, педагогический совет и другие формы.

Таким образом, можно констатировать, что органы самоуправления фактически 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, должен быть обязательно создан в школе (общее собрание и педагогический совет). Что же 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 образовательной организацией;



▼ порядок принятия ими решений и выступления от имени образовательной организации.

Таким образом, коллегиальные органы управления школой получили возможность *выступления от имени общеобразовательной организации*. Ранее таким полномочием обладал только её руководитель.

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 образовательной организации выступать от имени этой организации устанавливаются уставом.

Трудно представить, чтобы в уставе какого-либо учреждения появились полномочия по совершению сделок у какого-либо органа управления школой, кроме директора школы. 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 осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов в соответствии с Федеральным законом «Об образовании в РФ», иными нормативными правовыми актами Российской Федерации 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 является обязанностью 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 общеобразовательной организации. Государственно-общественный характер управления образованием должен заключаться не просто в разговорах, а в конкретных действиях по защите





интересов школы. Это касается и деятельности коллегиальных органов управления по увеличению объёмов финансового обеспечения реализации образовательных программ.

С одной стороны, конечно, родители, входящие в состав коллегиальных органов управления образованием, могут привлекать внебюджетные средства. Это и добровольные пожертвования, и привлечение спонсорских средств от различных предприятий и организаций. Однако те же родители могут озадачиться и увеличением объёмов бюджетного финансирования, в том числе 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 школой от имени общеобразовательной организации в порядке, определённом в уставе школы.

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» (ч. 6 ст. 26) регламентируется статус органов обучающихся (совет обучающихся), органов родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся (совет родителей) и представительных органов педагогических работников (профсоюз), которые могут быть сформированы в общеобразовательной организации *по инициативе* обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся и педагогических работников.

Эти органы *создаются в целях учёта мнения* обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся и педагогических работников по вопросам управления образовательной организацией 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* субъектов, чьё мнение подлежит учёту. С другой стороны, в законе присутствует императивная норма («создаются»), позволяющая 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.

Интересным также является вопрос о том, как именно должны называться такие органы. Есть мнение, что органы, созданные в целях учёта мнения обучающихся, родителей, педагогических работников могут иметь различные наименования — советы обучающихся, советы родителей (законных представителей), или называться иным образом. Однако в законе прямо про это не говорится, а указываются конкретные наименования таких органов: советы обучающихся (в профессиональной образовательной организации и образовательной организации высшего образования — студенческие советы), советы родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся. Однако далее говорится «или иные органы» и приводится краткое наименование, используемое в законе «советы обучающихся, советы родителей».



Поэтому полагаем обоснованным, что такие органы могут иметь и иное наименование, однако в таком случае могут возникнуть конфликты с различными контролирующими органами. Дело в том, что согласно статье 30 Закона «Об образовании в РФ» императивно записано требование о том, что при принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права обучающихся и работников образовательной организации, учитывается мнение советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся. В случае отсутствия согласования совета родителей, совета обучающихся 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 обучающихся. Впрочем, может быть создан и совет учащихся, однако в положении об этом совете следует написать, что совет учащихся является советом обучающихся, созданным 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 общеобразовательная организация не создаёт советы обучающихся, советы родителей, представительные органы работников, потому 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 общеобразовательной организации с советами (по аналогии с профсоюзными органами). Если придерживаться этой точки зрения, в школе вообще может не быть ни совета родителей, ни совета обучающихся. Однако было бы интересным поглядеть на общение сторонников этой точки зрения с прокурорскими работниками. Особенно за пределами города Москвы, в далёком сельском районе, где мнение прокурора, как правило, расценивается в качестве истины в последней инстанции.

Новый Закон «Об образовании в РФ» предусматривает два обязательных случая, когда в общеобразовательной организации необходимо учитывать мнение советов родителей и советов обучающихся:

▼ при принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права обучающихся и работников общеобразовательной организации (ст. 30).

▼ при выборе меры дисциплинарного взыскания общеобразовательная организация должна учитывать не только тяжесть дисциплинарного проступка, причины и обстоятельства, при которых он совершён, предыдущее поведение обучающегося, его психофизическое и эмоциональное состояние, но и мнение советов обучающихся, советов родителей (ч. 7 ст. 43)

Однако школа вправе в своих локальных нормативных актах определить и иные случаи, когда учитывается мнение этих органов.

Несмотря на возможность несколько расширить полномочия органов, выражающих мнение посредством расширения вопросов, когда их мнение будет





УПРАВЛЕНИЕ И ПРОЕКТИРОВАНИЕ

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 обучающихся являются довольно ритуальными органами, имеющими возможность выразить некое мнение, однако от этого мнения совершенно ничего не зависит.

Учёт мнения не означает обязательного согласования позиции с советами обучающихся и советами родителей. Учёт мнения подразумевает такую процедуру, в ходе которой до принятия решения информация о планируемом решении направляется в совет обучающихся, совет родителей. Далее администрация ожидает, и в случае, если мнение было выражено, оно подлежит обязательному рассмотрению перед принятием решения. Может быть также предусмотрено проведение согласительных процедур, но конечное решение в любом случае принимается администрацией школы (либо коллегиальным органом управления, уполномоченным на принятие локального нормативного акта).

Порядок учёта мнения может быть установлен только на уровне самой школы её локальным нормативным актом. При этом может быть взят за основу порядок, предусмотренный трудовым законодательством. Хотя, по нашему мнению, отсутствие такого порядка в Законе «Об образовании в РФ» следует считать его дефектом.

Трудовой кодекс Российской Федерации определяет порядок учёта мнения представительного органа работников общеобразовательной организации. 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 обучающихся, родителей.

	Коллегиальный орган управления	Орган, выражающий мнения
Кем создаётся	Администрация школы	Формируется по инициативе родителей, обучающихся
Отношение к общеобразовательной организации	Внутришкольный коллегиальный орган управления (принимает решения от имени образовательной организации)	Не является органом управления, является самостоятельной структурой
Регламентация в уставе	Название органа, порядок формирования, срок полномочий, порядок принятия решений обязательно определяется 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