

Без вины виноватые: директора школ в правовых реалиях современного образования

И.В. Назарова, В.В. Назаров

Статья не претендует на полный охват тех правовых проблем, которые существуют сегодня в деятельности руководителей школ, а лишь обращает внимание на некоторые наиболее острые из них, призывая к диалогу всех заинтересованных лиц.

• правовые коллизии • правовой статус • аттестация • штрафы • инвестиции

Всегда найдутся эскимосы, которые разрабатывают для жителей Бельгийского Конго директивы поведения в тропическую жару.

Станислав Ежи Лец

Правовой статус

В современных условиях, когда набирают обороты тенденции, усиливающие автономность школы, директора школ фактически становятся руководителями «маленьких государств». Поэтому они должны владеть широким набором профессиональных компетенций в различных сферах. На них возложена основная нагрузка обеспечения функционирования школы как социального института, причём в случае неудачи они первыми принимают на себя удар: огонь критики со стороны общественности и недовольство руководства. В условиях ограниченности материальных, финансовых и кадровых ресурсов директора школ каким-то непостижимым образом должны организовать учебно-воспитательный процесс, заполнять свободные вакансии, обеспечивать приемлемые условия обучения. Ежедневно директора школ выполняют функции юриста, экономиста, специалиста кадровой службы, механика, завхоза и многие другие; на них ответственность за работу энергоустановок, за пожарную безопасность, за охрану труда, организацию питания и т.д. А поскольку в каждой школе ещё должен быть контрактный управляющий, который обязан пройти курсы по Федеральному закону № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (часто за свой счёт), то директора школ в большинстве своём вынуждены сами проходить эти курсы и отвечать ещё и за госзакупки.

И.В. Назарова, В.В. Назаров

Без вины виноватые: директора школ в правовых реалиях современного образования

В этой связи очень важен вопрос о правовом статусе руководителя школы. Так, согласно статье 273 Трудового кодекса РФ руководитель — это «физическое лицо, которое в соответствии с настоящим Кодексом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, учредительными документами юридического лица (организации) и локальными нормативными актами, осуществляет руководство этой организацией, в том числе выполняет функции её единоличного исполнительного органа». Непонятно, однако, почему только исполнительного, если Единый квалификационный справочник должностей руководителей, преподавателей и специалистов предусматривает, что директор школы обеспечивает системную образовательную (учебно-воспитательную) и административно-хозяйственную (производственную) работу, определять стратегию, цели и задачи развития, принимать решения о программном планировании работы школы. Новый Закон «Об образовании» в части 8 статьи 51 возлагает на руководителя ответственность не только за текущее руководство, но за результаты всей деятельности школы: образовательной, научной, воспитательной и организационно-хозяйственной.

Кто работодатель?

Другими словами, вся ответственность за деятельность юридического лица возлагается именно на руководителя. Директор отвечает за всё, что происходит в школе, хотя он не учредитель, а по сути дела такой же наёмный работник, как и все педагоги, работающие под его началом. Возникает вполне закономерный вопрос: кто является работодателем для директора школы? На этот счёт существуют две точки зрения. По одной из них работодателем выступает школа, поскольку там директор осуществляет свою трудовую деятельность. По другой — в роли работодателя выступает учредитель школы, так как он — собственник её имущества, предоставляет директору работу, обеспечивает необходимые условия труда.

Так, если директора назначают на должность органы местного самоуправления, отвечающие за организацию народного образования, то они и выступают в качестве работодателя. Соответственно они хранят у себя личное дело, трудовую книжку и другие необходимые документы руководителя школы. Если же учредительным договором или уставом школы предусмотрена процедура избрания директора трудовым коллективом, работодателем выступает сама школа, однако приём на работу осуществляет учредитель. И вот тут-то возникает «загвоздка». Принимая директора школы на работу, учредитель подписывает трудовой договор и удостоверяет подпись своей печатью не как работодатель (этого требует Трудовой кодекс РФ), а как учредитель (к слову сказать, заработную плату директор получает не от учредителя, а из фонда оплаты труда школы). То есть, по сути дела, учредитель ошибочно считает себя работодателем руководителя школы. Даже если это и так, полномочный представитель учредителя, подписывая договор, должен выступать не от имени учредителя, а от имени учреждённой им организации, скрепляя свою подпись печатью школы, а не печатью учредителя, как это ошибочно делается в практике заключения подобных трудовых договоров¹. В результате при оформлении пенсии директора школ часто вынуждены доказывать, что они «имели отношение» к той или иной школе.

Для рядовых педагогических работников работодателем выступает директор школы. Выходит, что желающий совмещать административную и преподавательскую деятельность директор вынужден на должность учителя принимать сам себя. Себя же он назначает ответственным за пожарную безопасность, организацию питания и т.д. Не парадоксально ли?

¹ Кац А.М. Правовой статус руководителя школы // Народное образование. 2013. № 2.

В этой связи мы согласны с мнением исследователя А.М. Каца о том, что необходимо издание нормативного правового акта, регламентирующего порядок назначения, приёма на работу, ведения трудовых книжек директоров школ, предусматривающего возможность и порядок делегирования внутри школы полномочий и обязанностей, которые возложены на директора².

Аттестация

Ещё одна проблема, с которой сталкиваются «многострадальные» директора школ, — аттестация. Не каждый может быть директором школы... Эта очевидная вещь находит подкрепление в нормативно-правовых документах. Согласно должностной инструкции директора школы, он должен иметь высшее профессиональное образование, подготовку по направлениям «Государственное и муниципальное управление», «Менеджмент», «Управление персоналом» и стаж работы на педагогических должностях не менее пяти лет, или высшее профессиональное образование и дополнительную профессиональную подготовку в области государственного и муниципального управления или менеджмента и экономики и стаж работы на педагогических или руководящих должностях не менее пяти лет. Как видим, директор школы может и не быть педагогом по своему профессиональному образованию, главное требование к современному директору — быть эффективным менеджером. Только вопрос, хорошо это или плохо для самих школ? На этот вопрос каждый волен ответить сам. К тому же директор школы должен пройти обязательную аттестацию на первую квалификационную категорию руководителя общеобразовательного учреждения.

По новому Закону об образовании аттестация руководителей школ передана в руки их учредителей. В целом это неплохо, поскольку позволит органам, которые непосредственно назначают руководителей школ и прямым образом заинтересованы в качестве их труда, самостоятельно отслеживать и оценивать работу последних. Однако существует опасность авторитарного стиля управления со стороны муниципальных и государственных органов управления образованием, которые загоняют самостоятельного руководителя юридического лица в рамки им подвластного исполнительного органа. Так, например, у большинства директоров школ договоры срочные, в таком виде они удобны учредителю. В соответствии со статьёй 58 ТК РФ срочный договор заключается максимально на пять лет, минимальный срок может устанавливаться учредительными документами школы, то есть быть даже меньше года. Поэтому смена руководства школы возможна в середине учебного года. Где, извините, логика?

Юридическая помощь

Несомненно, в новых условиях, когда на руководителя возлагается бесчисленное множество полномочий и ответственности, ему необходимы в штате профессиональные юристы и экономисты. Однако эти мечты директора школы о профессиональных помощниках чаще всего разбиваются о нерезиновый бюджет школы. Мало того, часто юридическая служба отсутствует даже в самом Управлении образования.

² Там же.

И.В. Назарова, В.В. Назаров

Без вины виноватые: директора школ в правовых реалиях современного образования

Поэтому юридическую помощь руководители школ могут получить только у учредителя (там есть целый отдел, который, правда, вечно загружен «своими делами»), но учредитель, спасаясь от «постоянных вопросов» директоров школ о нехватке средств и сложностях при исполнении правовых норм, часто просто перестаёт работать «на входящие письма», предпочитая «исходящий формат» со своими заданиями и предписаниями.

В результате директору приходится самому разбираться в многочисленных законах, подзаконных актах, представлять школу в различных судебных инстанциях, участвовать в судебных процессах, отстаивая свою позицию в одиночку. Директор вынужден надеяться только на себя, уповая на свой ум, сообразительность, иногда находя поддержку среди «продвинутых» и исполнительных сотрудников, которых, как известно, нынче большой дефицит. А поручать дела тем, в ком не уверен, современным директорам может очень дорого обойтись: суммы штрафов для юридических лиц достойны книги рекордов Гиннеса.

Штрафы

А без штрафов, как правило, не может обойтись ни одна проверка: надзорные органы ведь тоже пишут свои отчёты и заинтересованы в эффективности своей работы. В итоге получается следующее. Школа материально не в состоянии самостоятельно обеспечить своё соответствие, например, требованиям пожарной службы (на это требуется не один миллион рублей), в результате чего она штрафуется как юридическое лицо (а в чём состоит её вина?), а на директора школы может быть наложен ещё штраф как на должностное лицо. Денег нет ни в муниципальном бюджете, ни, часто, в региональном. Долг растёт, отключают свет, воду и т.д. О каком развитии школы может идти речь (особенно в сёлах, маленьких городах и дотационных регионах)? Как это называется? — **Оптимизация нищеты, а не развитие.** Тогда как в Проекте модернизации образования «Наша новая школа» большое внимание уделяется развитию современной инфраструктуры школ. Скажите, как же её развивать в отсутствии света?

Арбитражные суды без счёта присылают заключения на имя директоров, обязывающие их заплатить налоги, например, на имущество. Но эти налоги должен платить учредитель, а в муниципальном бюджете необходимых денег не оказывается, и школы снова платят штрафы. Парадоксально, но деньги, которые должны пойти на оплату налогов, в конечном счёте возвращаются в муниципальный бюджет. Какой-то «круговорот денег в природе» получается. Только пока этот круг совершается, появляются дополнительные расходы на суды, штрафы, проценты. Не абсурд ли?

Инвестиции

По мнению большинства здраво рассуждающих директоров школ, любое решение государственных органов в сфере образования должно обеспечиваться определёнными, адекватными их же требованиям инвестициями, иначе «хорошие задумки» либо совсем не реализуются, либо все трудности по их реализации тяжким грузом опускаются на плечи всё тех же многострадальных директоров школ.

К примеру, замечательная идея государства — оздоровить нацию, увеличив количество часов на уроки по физической культуре, — сразу рождает проблему «рационального использования» единственного в школе спортзала (в некоторых школах его вообще нет). И эту проблему опять же должен решать директор, чаще всего в одиночку, обращаясь за помощью во все инстанции, прикладывая немислимые усилия. Где же инвестиции в будущее?

Правовые коллизии

Сами директора школ в современных правовых реалиях чувствуют себя «подопытными кроликами», на которых «обкатываются законы». Пока законы «устаканиваются» и «поправляются со скоростью света», директора школ спотыкаются на этапе правоприменительной практики и платят штрафы, если что-то «недопоняли».

А практика такова, что ежедневно руководителям школ приходится сталкиваться с разного рода правовыми коллизиями. Как, например, принять в школу приехавшего из Закарпатья и до этого не учившегося в школе двенадцатилетнего ребёнка, если Законом об образовании ограничен возраст поступления в школу восемью годами? При этом статьёй 43 Конституции РФ провозглашается обязательность основного общего образования, что не даёт права директору школы отказать.

Или такая ситуация. Согласно санитарно-эпидемиологическим правилам и нормам (СанПиН 2.4.22821–10) школы имеют право как на шестидневный, так и на пятидневный учебный режим. Разрешая учащимся иметь два выходных дня, СанПиН устанавливает максимум нагрузки в день для учащихся, превышение которой будет противоречить санитарным нормам. За пятидневную учебную неделю выступают и дети, и их родители. Всё бы хорошо, только вот разработанные на основе новых Федеральных образовательных стандартов учебные планы (например, для учащихся четвёртых классов) никак не укладываются в пятидневку. А как же СанПиН, который разрешает пятидневную учебную неделю? Если учебный план противоречит санитарным правилам и нормам, хуже от этого учебному плану или ученикам? А куда смотрели разработчики этих планов? Или нормы СанПиНа им не указ? В конечном итоге проблему приходится решать всё тем же директорам школ, виртуозно варьирующим между указаниями вышестоящих органов, требованиями учредителя, желаниями потребителей и собственным видением ситуации. Мы считаем, что перечень подобных коллизий можно продолжать до бесконечности.

Федеральные государственные образовательные стандарты в качестве основной цели образования в школе ставят развитие. Однако ни структура, ни содержание Итоговой государственной аттестации не соответствуют этим требованиям ФГОСов, даже, мы бы сказали, им противоречат. В чём здесь вина директора, если в основу деятельности своей школы он должен ставить один принцип, а обеспечивать качественное прохождение учащимися итоговой государственной аттестации, опираясь на другой? Есть над чем подумать, не так ли?

Важнейшей задачей директора становится также конкурентоспособность школы. В его функции входит также маркетинг образовательного рынка и рекламная кампания по «пиару» своей школы. Можно спорить о различных составляющих инвестиционной привлекательности, но главный аспект этого вопроса всё же финансовый: деньги идут за учеником. Некоторые школы «отваживаются» на смелые эксперименты, «невообразимые» новшества, всеми возможными путями заручаясь поддержкой учредителя для позиционирования себя на образовательном рынке и привлечения «инвестиций». Получается, что в созданных государством условиях школы вынуждены вести себя как

И.В. Назарова, В.В. Назаров

Без вины виноватые: директора школ в правовых реалиях современного образования

коммерческие организации? Если с городами всё понятно — там есть выбор, то как быть сельским школам? О каком выборе там может идти речь, если в селе школа только одна и та малокомплектная? И с каждым годом число учащихся уменьшается. Видимо, эти школы ждёт судьба самих деревень и сёл, а затем и маленьких городов, и дети вслед за родителями вынуждены будут ездить учиться в крупные города в «конкурентоспособные» школы. Пока не поздно, **необходимо законодательно разграничить требования к городской и сельской школам, с учётом специфики каждой.**

* * *

Таким образом, современные реалии показывают, что в нашем огромном и богатом государстве у школ, главная цель которых — воспитание гармонично развитых, патриотично настроенных, с оптимизмом смотрящих в будущее граждан, на самом деле совсем другие приоритеты: **во что бы то ни стало выжить**. И вместо гуманистической идеи «сеять разумное, доброе, вечное» школы становятся заложниками другой идеи: где взять средства, чтобы иметь возможность это делать. И директора школ в этой ситуации, как единственные кормильцы в своей большой многодетной семье, постоянно вынуждены решать этот вопрос. И если «главные сеятели» с ним справляются — наверняка вместе они найдут ответ на самый сложный вопрос: «Как нам обустроить Россию?».

Ирина Владимировна Назарова,

*заведующая кафедрой Балашовского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,
кандидат педагогических наук*

Владилен Викторович Назаров,

заведующий кафедрой Балашовского института (филиала) Саратовского государственного университета, доцент, кандидат исторических наук