

Управление школой в условиях реализации Закона «Об образовании в РФ»

Татьяна Олеговна Шумилина

Управление образовательной организацией требует от руководителя, административной команды и трудового коллектива знания принципов педагогического менеджмента и нормативно-правовых документов в сфере их компетенций, прав, обязанностей и ответственности.

Органы управления образовательной организацией

Управление образовательной организацией в современных условиях — сложный процесс, слагаемыми которого являются правильный выбор целей и задач, изучение и глубокий анализ достигнутого уровня учебно-воспитательной работы, система рационального планирования, организация деятельности ученического и педагогического коллективов, выбор оптимальных путей управления, эффективный контроль.

Решение этих вопросов зависит от умения руководителя образовательной организации и педагогического коллектива творчески использовать новейшие достижения науки и передового опыта в области педагогического менеджмента.

Под управлением вообще понимается деятельность, направленная на выработку решений, организацию, контроль, регулирование объекта управления в соответствии с заданной целью, анализ и подведение итогов на основе достоверной информации. А управление образовательной организацией представляет собой целенаправленное, сознательное взаимодействие участников целостного педагогического процесса на основе познания его объективных закономерностей для достижения оптимального результата.

К полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования относятся создание, реорганизация, ликвидация муниципальных образовательных организаций, осуществление функций и полномочий учредителей муниципальных образовательных организаций (часть 4 статьи 9 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (с изм. от 21.07.2014) — далее ФЗ-273).

Права и обязанности учредителя не имеют единого содержания для всех юридических лиц и зависят от организационно-правовой формы организации. Более того, правовой

статус учредителя применительно к различным видам организаций внутри одной организационно-правовой формы также может иметь определённые особенности.

В статье 9 Федерального закона от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» определены компетенции учредителя в области управления автономным учреждением.

За исключением автономного учреждения, детально описанная компетенция учредителя иных типов и видов учреждений в действующем законодательстве отсутствует. Имеются лишь ссылки на их полномочия.

Право на получение учредителем ежегодного отчёта о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств, а также отчёта о результатах самообследования определено пунктом 3 части 3 статьи 28 ФЗ-273.

Учредитель имеет право на согласование программы развития образовательной организации (пункт 7 части 2 статьи 28 ФЗ-273).

Обязанность учредителя по обеспечению перевода совершеннолетних учащихся с их согласия и несовершеннолетних с согласия их родителей (законных представителей) в другие образовательные организации в случае невозможности продолжения образовательной деятельности организации и в других случаях закреплена частью 9 статьи 34 ФЗ-273.

Учредитель имеет право на назначение (утверждение) руководителя образовательной организации, а также право на установление порядка и сроков проведения аттестации кандидатов на должность руководителя государственной или муниципальной образовательной организации (пункт 1–2 части 1, часть 4 статьи 51 ФЗ-273).

Право на установление порядка комплектования специализированных структурных подразделений и нетиповых образовательных организаций учащимися, проявившими выдающиеся способности и т.д., с учётом уровня и направленности реализуемых образовательными организациями образовательных программ, обеспечивающих развитие интеллектуальных, творческих и прикладных способностей учащихся, закреплено частью 5 статьи 77 ФЗ-273.

Таким образом, действующее законодательство РФ не предусматривает единого содержания прав и обязанностей учредителя организации, применимого для любой организационно-правовой формы, оставляя этот вопрос на его собственное усмотрение. Источником информации о компетенции учредителя в области управления организацией служит её устав.

Образовательная организация действует на основании устава, утверждённого в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (статья 25 ФЗ-273). В уставе образовательной организации должна содержаться информация о структуре и компетенциях органов управления образовательной организацией, порядке их формирования и сроках полномочий (пункт 4 части 2 статьи 25 ФЗ-273).

В соответствии с частью 1 статьи 26 ФЗ-273 управление образовательной организацией осуществляется в соответствии с законодательством РФ с учётом особенностей, установленных ФЗ-273.

Общим требованием к управлению образовательной организацией является то, что оно должно осуществляться на основе сочетания принципов единоначалия и коллегиальности (часть 2 статьи 26 ФЗ-273).

Единоначалие — принцип управления, при котором управленческие решения принимает руководитель единолично, и он же несёт за них персональную ответственность. Единоличным исполнительным органом образовательной организации является руководитель (директор, заведующий), который осуществляет текущее руководство деятельностью образовательной организации (часть 3 статьи 26 ФЗ-273).

Руководитель образовательной организации может быть избран общим собранием (конференцией) работников с последующим утверждением его учредителем или назначен учредителем (пункт 1 части 1 статьи 51 ФЗ-273).

Кандидаты на должность руководителя должны иметь высшее образование и соответствовать квалификационным требованиям и (или) профессиональным стандартам. Запрещается занятие должности руководителя образовательной организации лицами, которые не допускаются к педагогической деятельности (глава 52 Трудового кодекса РФ).

Права и обязанности руководителя образовательной организации, его компетенция в области управления определяются в соответствии с законодательством об образовании и уставом образовательной организации.

Руководитель несёт ответственность за руководство образовательной, воспитательной работой и организационно-хозяйственной деятельностью.

Руководителям, заместителям руководителей образовательных организаций, руководителям структурных подразделений и их заместителям предоставляются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, права, социальные гарантии и меры социальной поддержки, предусмотренные для педагогических работников (пункты 3 и 5 части 5 и часть 8 статьи 47 ФЗ-273).

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

В целях защиты установленного правового положения (статуса) педагогических работников ФЗ-273 предусматривает для них ряд прав, прямо не связанных с осуществлением образовательного процесса. Это:

- право на участие в управлении образовательной организацией, в том числе в коллегиальных органах управления, в порядке, установленном уставом организации;
- право на участие в обсуждении вопросов, относящихся к деятельности образовательной организации, в том числе через органы управления и общественные организации;
- право на объединение в общественные профессиональные организации в порядке, установленном законодательством РФ (пункты 9–11 части 3 статьи 47 ФЗ-273).

В образовательной организации в обязательном порядке формируются коллегиальные органы управления (часть 4 статьи 26 ФЗ-273), к которым относятся:

- 1) общее собрание (конференция) работников образовательной организации;
- 2) педагогический совет.

Основные формы участия работников в управлении организацией определены статьёй 53 Трудового кодекса РФ. Трудовой коллектив — это добровольное объединение работников для совместного применения труда в организации на основе трудового договора. Это объединение, организованное таким образом, что у него есть реальная возможность решать социальные, организационные и другие общие для всех или многих его членов вопросы.

В поле зрения общего собрания трудового коллектива попадают, как правило, наиболее важные, принципиальные вопросы жизни и деятельности трудового коллектива. Если трудовой коллектив большой и созыв общего собрания затруднён из-за многочисленности или территориальной разобщённости, то собрания могут проводиться по структурным подразделениям, где обсуждаются вопросы, интересующие всех членов трудового коллектива. Окончательное

же решение в таком случае принимается конференцией трудового коллектива, участниками которой являются представители всех структурных подразделений трудового коллектива. Порядок выборов и нормы делегатов на неё определяются отдельно. Собрания трудового коллектива созываются по мере необходимости, как правило, один или два раза в год.

Педагогический совет (педсовет) — постоянно действующий коллегиальный орган самоуправления педагогических работников. Он проводится для рассмотрения и решения основных вопросов учебно-воспитательной работы школы. В постоянный состав педсовета входят руководитель образовательной организации (председатель), его заместители, все учителя, воспитатели, организаторы внеклассной и внешкольной работы, социальные педагоги, библиотекарь и др.

К основным задачам педагогического совета относятся:

- объединение усилий педагогического коллектива образовательной организации на повышение уровня учебно-воспитательной работы;
- рассмотрение основных вопросов учебно-воспитательной работы;
- внедрение в практику достижений науки и передового педагогического опыта;
- обсуждение, утверждение и организация выполнения планов, контроль за санитарно-гигиеническим режимом, морально-психологическим климатом, состоянием здоровья учащихся и другими вопросами жизни и деятельности образовательной организации.

В образовательной организации также могут формироваться попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный совет и другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом соответствующей образовательной организации (часть 4 статьи 26 ФЗ-273).

Согласно действующему российскому законодательству формировать попечительский совет должны только некоммерческие организации, созданные в форме фонда (пункт 4 статьи 118 Гражданского кодекса РФ и пункт 3 статьи 7 Закона «О некоммерческих организациях»). Другие некоммерческие организации свободны в выборе: иметь или не иметь свой попечительский совет. Основной задачей попечительского совета является принятие мер по привлечению финансовых и иных ресурсов, необходимых для обеспечения деятельности и развития образовательной организации, определения приоритетных направлений их расходования, контроль за рациональным и целевым использованием.

В практике осуществления государственно-общественного управления на уровне образовательной организации формируется управляющий совет. Главное отличие управляющего совета от совещательных и иных органов самоуправления образовательной организации состоит в том, что его решения по вопросам, отнесённым к его ведению уставом образовательной организации, имеют обязательный характер. Следует отметить, что ФЗ-273 не устанавливает обязательного наименования «управляющий совет». Данный совет отнесён к числу факультативных органов, поэтому он, в принципе, может иметь любые наименование и компетенцию.

Так как ФЗ-273 не определяет компетенцию этого коллегиального органа, то можно рекомендовать закрепить в уставе следующие вопросы, относящиеся к компетенции управляющего совета.

Управляющий совет утверждает: стратегические цели, направления и приоритеты развития образовательной организации; ежегодный публичный доклад руководителя; локальный акт о порядке и критериях распределения стимулирующей

части фонда оплаты труда работников и административно-управленческого персонала образовательной организации; вопросы введения требований к одежде учащегося в соответствии с законодательством субъекта РФ; локальные правовые акты организации, регламентирующие организацию деятельности управляющего совета.

Управляющий совет согласует: режим работы образовательной организации; план мероприятий создания здоровых и безопасных условий обучения и воспитания в образовательной организации; образовательную программу (программы); положение о порядке текущего контроля и промежуточной аттестации учащихся; локальный акт о порядке оказания платных образовательных услуг, об утверждении стоимости обучения по каждой образовательной программе; образец договора об оказании платных образовательных услуг; локальный акт об оплате труда работников образовательной организации; локальный акт об установлении порядка деятельности в образовательной организации и взаимодействия с общественными объединениями и некоммерческими организациями, участие образовательной организации в образовательных объединениях, ассоциациях (союзах); план повышения квалификации педагогических работников образовательной организации.

Кроме того, за управляющим советом возможно закрепить принятие ряда решений рекомендательного характера. Управляющий совет может направлять рекомендации органу, выполняющему функции и полномочия учредителя образовательной организации: по содержанию зданий и сооружений образовательной организации и прилегающей к ним территории; по кандидатуре руководителя образовательной организации; о стимулирующих выплатах руководителю образовательной организации; о расторжении трудового договора с руководителем образовательной организации (с обоснованием); по другим вопросам деятельности и функционирования образовательной организации, отнесённым к компетенции учредителя.

Наблюдательный совет, согласно Федеральному закону от 03 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее ФЗ-174) является обязательным коллегиальным органом управления только для автономных учреждений и включает в себя представителей учредителя автономного учреждения, исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, на которые возложено управление государственным или муниципальным имуществом, а также представителей общественности, в том числе лиц, имеющих заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности. Статья 11 ФЗ-174 определяет его компетенцию. При этом согласно части 9 данной статьи ФЗ-174 вопросы, относящиеся к компетенции наблюдательного совета автономного учреждения, не могут быть переданы на рассмотрение других органов автономного учреждения.

Структура, порядок формирования, срок полномочий и компетенция органов управления образовательной организацией, порядок принятия ими решений и выступления от имени образовательной организации устанавливаются уставом образовательной организации в соответствии с законодательством Российской Федерации (часть 5 статьи 26 ФЗ-273).

Для учёта мнения учащихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних детей и педагогических работников по вопросам управления образовательной организацией и при принятии образовательной организацией локальных нормативных актов, затрагивающих их права и законные интересы, по инициативе учащихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних детей и педагогических работников в образовательной организации (часть 6 статьи 26 ФЗ-273):

- 1)** создаются советы учащихся, советы родителей (законных представителей) несовершеннолетних детей или иные органы (далее — советы учащихся, советы родителей);
- 2)** действуют профессиональные союзы учащихся и (или) работников образовательной организации (далее — представительные органы учащихся, представительные органы работников).

Важно учесть, что ФЗ-273 предусматривается создание органов, представляющих интересы учащихся, родителей и работников, для учёта их мнения, а не коллегиальных органов управления.

Часть 1 статьи 34 ФЗ-273 фиксирует право учащихся на участие в управлении образовательной организацией в порядке, установленном её уставом. Часть 3 статьи 44 ФЗ-273 фиксирует право родителей, иных законных представителей учащихся принимать участие в управлении образовательной организацией в форме, определяемой уставом этой организации.

Учёт мнения учащихся, родителей и педагогов необходим в следующих случаях.

Во-первых, частью 3 статьи 30 ФЗ-273 предусматривается, что при принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права обучающихся и работников образовательной организации, учитывается мнение советов учащихся, советов родителей, представительных органов учащихся, а также в порядке и в случаях, которые предусмотрены трудовым законодательством, представительных органов работников (при наличии таких представительных органов).

Во-вторых, часть 7 статьи 43 ФЗ-273 предусматривает, что при выборе меры дисциплинарного взыскания организация, осуществляющая образовательную деятельность, должна учитывать не только тяжесть дисциплинарного проступка, причины и обстоятельства, при которых он совершён, предыдущее поведение учащегося, его психофизическое и эмоциональное состояние, но и мнение советов учащихся, советов родителей.

Тем самым любая образовательная организация обязана учесть мнение советов учащихся, родителей и педагогов (при их наличии) при принятии локальных нормативных актов, либо при выборе меры дисциплинарного взыскания. Именно в этом и заключается предназначение органов, созданных для учёта мнения, — выразить свою позицию при решении ряда вопросов. Причём минимальный перечень таких вопросов перечислен в ФЗ-273. Иные случаи могут предусматриваться локальными нормативными актами образовательной организации.

Следует отметить, что учёт мнения не означает обязательного согласования позиции с советами учащихся. Учёт мнения подразумевает процедуру, в ходе которой до принятия решения информация о планируемом решении направляется в совет учащихся, 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 образовательной организацией (либо иным коллегиальным органом управления, уполномоченным на принятие локального нормативного акта).

Создание таких советов не является обязательным в соответствии с ФЗ-273. Если в организации не созданы советы учащихся, то и учесть их мнение невозможно. Более того, ФЗ-273 прямо говорит, что такие советы создаются по инициативе самих учащихся, родителей (законных представителей). Администрация образовательных организаций не занимается созданием подобных советов, это не входит в её компетенцию.

Сама образовательная организация не создаёт советы учащихся, а потому не фиксирует в своих документах (уставе, локальных нормативных актах) ни решение о создании таких советов, ни их структуру, ни порядок их работы и управления ими. Регламентации на локальном уровне подлежит только процедура взаимодействия с советами.

Возможные направления деятельности и механизмы взаимодействия администрации с этими советами утверждены письмом Министерства образования и науки РФ от 14 февраля 2014 г. № ВК-264/09 «О методических рекомендациях о создании и деятельности советов обучающихся в образовательных организациях».

Каковы цели деятельности совета? Это формирование гражданской культуры, активной гражданской позиции учащихся, содействие развитию их самостоятельности, способности к самоорганизации и саморазвитию, формирование у них умений и навыков самоуправления, подготовка к компетентному и ответственному участию в жизни общества.

Представительным органом педагогов также может быть профессиональный союз работников образовательной организации, действующий на основании постановления Центрального Совета Профсоюза от 27 октября 2010 г. № 2–11 «Об утверждении Общего положения о первичной организации Профсоюза работников народного образования и науки РФ».

Основными целями и задачами первичной организации профсоюза являются: представительство и защита индивидуальных и коллективных социально-трудовых, профессиональных, экономических и иных прав и интересов членов профсоюза; реализация прав членов профсоюза на представительство в коллегиальных органах управления учреждения, организации, предприятия; содействие созданию условий для повышения жизненного уровня членов профсоюза и их семей.

Образовательные организации самостоятельны в формировании своей структуры, если иное не установлено федеральными законами. Образовательная организация может иметь в своей структуре различные структурные подразделения, обеспечивающие осуществление образовательной деятельности с учётом уровня, вида и направленности реализуемых образовательных программ, формы обучения и режима пребывания учащихся (части 1–2 статьи 27 ФЗ-273).

Татьяна Олеговна Шумилина,

*заведующий кафедрой теории и методики воспитания ГАОУ ДПО
ВО «Владимирский институт развития образования имени Л.И. Новиковой»,
кандидат педагогических наук*