

# РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА АВТОНОМИИ образовательной организации и общественно-государственное управление образованием



**Анатолий Борисович Вифлеемский,**  
*действительный член Академии педагогических  
и социальных наук, доктор экономических наук*



**Николай Александрович Шобонов,**  
*доцент кафедры экономики и права Павловского филиала  
ННГУ, доктор педагогических наук*

Принцип автономии образовательной организации закреплён статьёй 89 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее — Закон об образовании), в соответствии с которой определены следующие принципы управления системой образования: «Управление системой образования осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, информационной открытости системы образования и учёта общественного мнения и носит государственно-общественный характер».

- автономия
- решения
- финансово-хозяйственная деятельность
- общественность
- делегирование полномочий

## Что такое автономия образовательной организации

Непосредственно принцип автономии раскрывается частью 1 статьи 28 Закона об образовании, в силу которой образовательная

организация обладает **автономией**, под которой понимается самостоятельность

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

в осуществлении образовательной, научной, административной, финансово-экономической деятельности, разработке и принятии локальных нормативных актов в соответствии с Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и уставом образовательной организации.

Как следует из данного в законе определения, автономия означает самостоятельность образовательной организации, в пределах, установленных законодательством. Реализуя принцип автономии, образовательные организации самостоятельно принимают решения по вопросам, указанным в Законе об образовании, причём самостоятельность образовательных учреждений была установлена и предыдущим Законом РФ «Об образовании»<sup>2</sup>. При этом исследователями подчёркивалось, что «автономия образовательного учреждения осуществляется путём самоуправления и через его самостоятельные органы и институты»<sup>3</sup>.

Самостоятельный статус всех образовательных организаций (включая государственные и муниципальные школы и детские сады) подчёркивает особый характер их отношений, прежде всего с учредителем, кем бы он ни являлся — органом местного самоуправления, органом власти или частным лицом. Однако при этом автономия образовательных организаций рассматривалась обычно как проявление их самостоятельности в отношениях с государством, как гарантия свободы образовательных организаций в сфере образования. Что, впрочем, вполне понятно, учитывая, что большинство образовательных организаций в России по-прежнему являются государственными или муниципальными.

И почему-то никого не удивляет фактическое отсутствие какой-либо автономии частного учреждения от его собственника (и учредителя) физического лица, чаще всего одновременно становящегося и руководителем частного учреждения. Однако когда публичные власти предстают в статусе собственника, учредителя, сразу возникает речь о реализации принципа автономии. Тем самым, объективно, данный принцип

может вступать в противоречие с интересами эффективного собственника, представленными зачастую интересами конкретных чиновников, имеющих властные полномочия в органе местного самоуправления или в органе власти.

Представляется, что такое различное отношение общественности связано с пониманием принципиально разной роли собственника — физического лица, вкладывающего при создании частного учреждения не только денежные средства, но и знания, умения, навыки, с ролью государства (муниципалитета) и чиновника, выступающего от имени публичного собственника. Государство (муниципалитет) вкладывает ресурсы (денежные средства, имущество), а чиновник распоряжается этим имуществом от имени публичного собственника, выполняя должностные обязанности и, как правило, ничего не вкладывая непосредственно от себя как физического лица — индивидуума. Поэтому вложение государства объективно от собственника отделяется, что формально и закреплено законом в качестве автономии образовательной организации. Управление же переданным образовательной организацией имуществом передаётся единоличному исполнительному органу — руководителю образовательной организации.

В таком контексте становится понятным и обоснованным, почему в случае с частными учреждениями принцип автономии зачастую объективно не может быть реализованным — собственник и единоличный исполнительный орган частного учреждения, как правило, одно и то же лицо (возможна более сложная схема оформления собственности частного учреждения, когда собственником является коммерческая организация, одним из собственников которой уже является физического лица — руководитель частного учреждения). Поэтому в частных учреждениях принципа автономии соблюдается, как правило, формально — одно и то же лицо (собственник и директор частного

<sup>2</sup> Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании».

<sup>3</sup> Терентьева А.В. Проблема автономии образовательных учреждений // Образование и право: статус участников образовательных отношений. — СПб., 2003. — С. 213.

учреждения) может принимать решения, действуя как учредитель и как единоличный орган управления юридического лица. Хотя фактически решения будут приниматься одним и тем же человеком, с формальной точки зрения решения принимаются различными органами юридического лица (согласимся, что шизофренически выглядит ситуация, когда директор частного учреждения имеет другое мнение, нежели учредитель частного учреждения, если директор и учредитель — одно и то же физическое лицо).

Такая ситуация кардинально отличается от собственности на государственные и муниципальные учреждения, где собственником не может быть чиновник, собственником является публично-правовое образование. Чиновник же может быть лишь представителем собственника и при этом согласно действующему законодательству не вправе являться ещё и единоличным исполнительным органом образовательной организации.

Фактически закреплённая в Законе об образовании автономия есть закрепление права образовательных организаций самостоятельно принимать решения по вопросам, касающимся их деятельности. Данное право реализуется через органы управления образовательных учреждений.

В то же время такое право у образовательных организаций возникает уже в силу того, что они обладают статусом юридического лица, то есть являются самостоятельными субъектами права. В связи с этим закрепление принципа автономии образовательных организаций в Законе об образовании можно рассматривать как одну из гарантий самостоятельности образовательных организаций, определённую гражданским законодательством.

### **Нарушения принципа автономии образовательных организаций**

Дополнительная гарантия автономии особенно актуальна именно для государственных и муниципальных учреждений, имеющих руково-

дителей — единоличных исполнительных органов, несущих всю полноту ответственности за результаты деятельности образовательной организации, и представителей учредителя — конкретных чиновников (органа управления образованием, органа управления имуществом), которые не имеют ответственности за деятельность образовательной организации, но очень часто стремятся давать обязательные для исполнения указания о совершении тех или иных действий. Слишком часто чиновники считают себя более компетентными в вопросах управления образовательной организацией, нежели директор школы (а тем более детского сада), в связи с чем вторгаются в компетенцию образовательного учреждения.

Также часты случаи, когда чиновники заинтересованы в решении вопросов, отнесённых к компетенции образовательной организации по коррупционным соображениям. Это, например, проявляется в централизации закупок или ведения бухгалтерского учёта, нарушающих права образовательных организаций на самостоятельное ведение финансово-хозяйственной деятельности. Например, именно такие нарушения прав учреждений в настоящее время допускаются в городе Москве, где чиновники создают специальные государственные учреждения, которые проводят закупки для других учреждений и понуждают заключить договоры с такими государственными учреждениями на ведение бухгалтерского учёта.

Деятельность централизованных бухгалтерий возможна лишь в случае добровольного принятия решения руководителем образовательной организации о передаче ведения бухгалтерского учёта в неё на основании договора. Любые принуждения к заключению такого договора являются грубым нарушением автономии образовательной организации. Принуждение может быть как административное (прямые устные или письменные приказы о ведении бухгалтерского учёта в централизованной бухгалтерии, в той или иной бухгалтерской программе, запрет на включение в штатные

расписания должности «главный бухгалтер» и т.п.), а могут быть финансово-экономические (например установление заниженных нормативов финансирования, не учитывающих затраты на бухгалтерскую службу образовательного учреждения).

### **Границы автономии образовательных организаций**

Автономия есть право образовательных организаций самостоятельно принимать решения по вопросам, касающимся их деятельности, в том числе по вопросам финансово-хозяйственной деятельности. Данное право реализуется через органы управления образовательных учреждений, прежде всего через самостоятельное принятие решений руководителем учреждения, являющимся единоличным исполнительным органом управления.

Собственно, право на самостоятельное управление у образовательных организаций возникает уже в силу того, что они обладают статусом юридического лица, то есть являются самостоятельными субъектами права, а сам этот статус следует рассматривать как одну из гарантий автономии образовательных организаций. Но, помимо этого, установление принципа автономии в Законе об образовании имеет большое значение для государственных и муниципальных образовательных учреждений, так как он однозначно указывает на самостоятельность образовательных организаций в системе образования и недопустимость вмешательства в различные аспекты деятельности (прежде всего в финансово-хозяйственную деятельность) учреждений их учредителей и их представителей (чиновников).

В результате реализации принципа автономии имеет место особый характер отношений между образовательными организациями и органами управления образованием. При сохранении административно-правовой природы, неравенства прав сторон (учредителя и учрежденной им образовательной организации), такие правоотношения наделяют образовательные организации значительными дискреционными полномочиями, которые они реализуют самостоятельно.

В развитие принципа автономии, в ч. 2 статьи 28 Закона об образовании закреплено, что образовательные организации свободны в опре-

делении содержания образования, выборе учебно-методического обеспечения, образовательных технологий по реализуемым ими образовательным программам, разрабатывают и утверждают образовательные программы, учебные планы, программы учебных курсов; организуют методическое обеспечение образовательного процесса; осуществляют контроль успеваемости и промежуточную аттестацию учащихся. Иными словами образовательная организация самостоятельна в организации образовательного процесса в рамках, очерченных уставом, лицензией и свидетельством о государственной регистрации.

Конкретизированы и вопросы самостоятельной финансово-хозяйственной деятельности образовательной организации — она самостоятельно определяет структуру управления, решает вопросы распределения должностных обязанностей, штатного расписания, подбора, приёма на работу и расстановки. Прописаны и вопросы, связанные с оплатой труда работников: установление ставок заработной платы и должностных окладов работников в пределах собственных финансовых средств (с учётом установленных ограничений), надбавок и доплат к должностным окладам работников, определение порядка и размеров премирования работников.

Образовательная организация определяет также самостоятельно и материально-техническое обеспечение образовательного процесса, оборудование учебных помещений в соответствии с установленными требованиями и в пределах собственных финансовых средств. Ею самостоятельно создаются также необходимые условия нормального функционирования подразделений общественного питания, медицинских учреждений.

Для реализации принципа автономии образовательной организации педагогические работники и учащиеся наделяются академическими правами и свободами. В частности, Законом закреплены свобода педагогических работников излагать учебный

предмет по своему усмотрению, право выбрать темы для научных исследований и проводить их своими методами. Обучающие наделены правом получать знания согласно склонностям и потребностям.

Таким образом, принцип автономии — основополагающий принцип ведения деятельности образовательными организациями, и тесно связан не только с деятельностью организации как юридического лица, но и академическими правами и свободами участников образовательного процесса — педагогическими работниками и учащимися.

В то же время следует отметить, что автономия не означает абсолютной свободы образовательной организации. С одной стороны, автономия образовательной организации ограничена кругом вопросов, в которых она автономна, а с другой стороны, существуют границы автономии, в том числе и нормативные.

Законом об образовании определены права и обязанности учредителя образовательной организации. В частности, учредитель имеет право на получение ежегодного отчёта о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств, а также отчёта о результатах самообследования, на согласование программы развития образовательной организации. Одновременно учредитель наделён и обязанностями — в том числе по обеспечению перевода совершеннолетних учащихся с их согласия и несовершеннолетних учащихся с согласия их родителей (законных представителей) в другие организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам соответствующих уровня и направленности в случае невозможности продолжения образовательной деятельности организации и в других случаях; по организации бесплатной перевозки учащихся в государственных и муниципальных образовательных организациях, реализующих основные общеобразовательные программы, между поселениями; на назначение (утверждение) руководителя образовательной организации; на установление родительской платы за присмотр

и уход за ребёнком и её размера; на установление платы за содержание детей в образовательной организации с наличием интерната, взимаемой с родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся, и её размер.

Кроме того, права учредителя вне зависимости от типа и организационно-правовой формы образовательной организации могут быть определены иными федеральными законами. Наиболее актуальным среди таких прав является право, предусмотренное п. 2 ст. 278 ТК РФ на принятие решения о прекращении трудового договора с руководителем учреждения «в связи с принятием уполномоченным органом решения», то есть без каких-либо объективных обоснований причин расторжения трудового договора. Считается, что в соответствии с данной статьёй учредитель, недовольный тем или иным решением руководителя образовательной организации, или просто проявлением его самостоятельности, в любой момент, при условии соблюдения гарантий, установленных трудовым законодательством (выплата соответствующей компенсации), вправе сменить руководителя образовательной организации.

На страницах «Народного образования»<sup>4</sup> обосновывалась ошибочность такой трактовки статьи 278 ТК РФ, однако неоднозначность судебной практики оказывает негативное влияние на практическую реализацию принципа автономии образовательной организации.

Поэтому, к сожалению, приходится констатировать, что учредитель, реализуя свои полномочия по формированию государственных и муниципальных заданий, утверждению планов финансово-хозяйственной деятельности, выбору руководителя, фактически может предъявлять любые требования в рамках компетенции образовательной организации, как законные, так и не основанные

<sup>4</sup> Вифлеемский А.Б. Что можно сделать, если внезапно увольняют директора школы // Народное образование. — 2013. — № 7. — С. 44–51.

на законе, не неся реальной ответственности за незаконные требования. Руководитель образовательной организации при этом вынужден выполнять любые требования и «пожелания» учредителя из-за возможных негативных последствий их невыполнения для него лично и для его учреждения.

В связи с этим актуальным становится создание нормативных механизмов, которые не позволяли бы учредителю требовать выполнения образовательной организацией своих полномочий в субъективистских интересах учредителя (включая стремление получить экономию бюджетных средств, минимизацию управленческих усилий, получение нужных результатов для отчётности и т.п.).

### **Принцип автономии образовательной организации в судебной практике**

Практическая реализация принципа автономии образовательной организации нашла неоднозначное отражение в судебной практике.

В апелляционном определении Нижегородского областного суда от 3 марта 2015 г. по делу № 33–1606/2015 было рассмотрено гражданское дело Ч. к Негосударственному образовательному учреждению высшего профессионального образования «Нижегородский институт менеджмента и бизнеса» о восстановлении на работе, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула, компенсации морального вреда, материального ущерба.

Истец работал у ответчика и был уволен на основании п. 2 ст. 77 ТК РФ в связи с истечением срока трудового договора. Истец счёл своё увольнение незаконным по причине того, что аттестация не проводилась, назначалась дважды, но отменялась. При этом все необходимые документы для участия в аттестации им представлялись.

Суд первой инстанции отказал в удовлетворении исковых требований о восстановлении на работе, взыскании заработной платы за время вынужденного прогула, однако взыскал с НОУ ВПО «НИМБ» компенсацию за неиспользованный отпуск, компенсацию морального вреда, а также возмещение расходов по оплате госпо-

шлины. Судебная коллегия Нижегородского областного суда указала на то, что решение суда в данной части является законным и обоснованным, не оспаривается, в связи с чем провела проверку лишь в обжалуемой части касательно законности отказа в удовлетворении требований о восстановлении на работе.

Коллегия указала на то, что согласно ч. 1 ст. 27 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» образовательные организации самостоятельны в формировании своей структуры, если иное не установлено федеральными законами. В силу ст. 28 Закона 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 настоящим Федеральным законом, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и уставом образовательной организации (ч. 1).

Образовательные организации свободны в определении содержания образования, выборе учебно-методического обеспечения, образовательных технологий по реализуемым ими образовательным программам (ч. 2).

Согласно ч. 3 данной статьи, к компетенции образовательной организации в установленной сфере деятельности, в том числе, относятся:

- 4) установление штатного расписания, если иное не установлено нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- 5) приём на работу работников, заключение с ними и расторжение трудовых договоров, если иное не установлено настоящим Федеральным законом, распределение должностных обязанностей, создание условий и организация дополнительного профессионального образования работников.

Судебная коллегия отмечает, что истец был уволен после окончания учебного года.

Из приведённого выше следует, что образовательное учреждение вправе самостоятельно формировать штатное расписание соответственно учебной нагрузке и соответственно решать вопрос о том, имеется ли необходимость формировать кафедру, либо принять решение о её расформировании.

Таким образом, судебная коллегия подтвердила практическую реализацию принципа автономии образовательных организаций в ходе заключения и расторжения с работниками трудовых договоров.

Большой интерес представляет серия судебных решений, вынесенных в Смоленской области. В частности, апелляционное определение Смоленского областного суда от 20.01.2015 по делу № 33—4909/2014 «О возложении обязанности по выполнению в полном объёме требований пожарной безопасности».

Межрайонные прокуроры, действуя в интересах неопределённого круга лиц, обращались в районные суды Смоленской области с требованием к администрации муниципального образования, муниципальным бюджетным общеобразовательным учреждениям о возложении обязанности по выполнению в полном объёме требований пожарной безопасности, сославшись на то, что здание школы до настоящего времени не оборудовано системой пожарной безопасности с дублированием светового и звукового сигналов на пульт подразделения пожарной охраны без участия работников объекта и (или) транслирующей этот сигнал организации.

Представитель школы и представитель администрации возражали против требований прокурора. Представитель школы ссылался на отсутствие денежных средств для устранения нарушений, а представитель администрации поясняла со ссылкой на часть 1 статьи 28 Закона об образовании в Российской Феде-

рации, что обязанность по устранению нарушений требований пожарной безопасности лежит исключительно на самой школе, обладающей необходимой автономией в расходовании денежных средств.

Требования прокурора были удовлетворены и суд обязал школу принять меры по обеспечению дублирования сигнала систем пожарной сигнализации о возникновении пожара на пульт подразделения пожарной охраны без участия работников объекта и (или) транслирующей этот сигнал организации; а администрацию — осуществить финансирование выполнения школой указанных мероприятий.

Судебная коллегия Смоленского областного суда указала на то, что собственник несёт бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом и договором (статья 210 Гражданского кодекса РФ).

Согласно пункту 1.3 устава, утверждённого постановлением администрации муниципального образования, муниципальное бюджетное общеобразовательное учреждение по организационно-правовой форме относится к муниципальным бюджетным учреждениям. Учредителем школы и собственником её имущества является муниципальное образование, функции и полномочия учредителя и собственника имущества школы исполняет администрация муниципального образования. Школа находится в ведомственном подчинении комитета по образованию администрации, который является главным распорядителем денежных средств.

Из дела видно, что в ходе проведения межрайонной прокуратурой проверки исполнения школой законодательства в сфере обеспечения общедоступности, бесплатности и безопасности общего и дошкольного образования детей было установлено, что в данном образовательном учреждении не в полном объёме соблюдаются требования пожарной безопасности, а именно здание школы не обеспечено дублированием

сигнала систем пожарной сигнализации о возникновении пожара на пульт подразделения пожарной охраны без участия работников объекта и (или) транслирующей этот сигнал организации.

Отсутствие системы дублирования сигнала систем пожарной сигнализации о возникновении пожара на пульт подразделения пожарной охраны без участия работников объекта и (или) транслирующей этот сигнал организации нарушает права и законные интересы детей, педагогического и технического персонала общеобразовательного учреждения, а также иных лиц, посещающих учреждение, в части их безопасного пребывания в нём.

В соответствии с пунктом 9 части 1 статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения поселения относится обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населённых пунктов поселения. Согласно пункту 3 части 1 статьи 17 названного Федерального закона, в целях решения вопросов местного значения органы местного самоуправления поселений, муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских районов обладают полномочиями по осуществлению финансового обеспечения деятельности муниципальных казённых учреждений и финансового обеспечения выполнения муниципального задания бюджетными и автономными муниципальными учреждениями, а также осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения муниципальных нужд.

Организация и принятие мер по оповещению населения и подразделений Государственной противопожарной службы о пожаре отнесены статьёй 19 Закона о пожарной безопасности к полномочиям органов местного самоуправления поселений и городских округов. А в силу пункта 5 части 1 статьи 9 Закона об образовании к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов по решению вопросов местного значения в сфере образования относятся обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных организаций, обустройство прилегающих к ним территорий.

Таким образом, обеспечение требований пожарной безопасности — обязанность не только образовательных учреждений, но и органов местного самоуправления. При этом действующее законодательство не ставит выполнение органами местного самоуправления выполнение указанных мероприятий в зависимость от их финансовых возможностей, тогда как школа относится к числу важных объектов инфраструктуры и жизнеобеспечения населения (объект с массовым пребыванием людей, в том числе несовершеннолетних граждан).

Таким образом, судебная коллегия подтвердила границы принципа автономии образовательных организаций в отношениях с собственником и учредителем учреждений — несмотря на автономию созданного образовательного учреждения, собственник обязан обеспечить содержание его зданий и сооружений.

В апелляционном определении Верховного суда Республики Карелия от 30.09.2014 по делу № 33—3676/2014 указано на то, что иск об обязанности оградить территорию участка школы и обязанности администрации муниципального района профинансировать данные мероприятия удовлетворён правомерно, поскольку территория школы не имеет периметрового ограждения, что не создаёт препятствий в доступе на территорию данного общеобразовательного учреждения посторонних лиц, а также постороннего транспорта, и создаёт угрозу жизни и здоровью учащихся школы, что установлено в результате проверки.

В своём решении, судебная коллегия Верховного суда Республики Карелия также проанализировала принцип автономии и компетенцию образовательной организации и пришла к выводу о том, что на образовательную организацию, как объект с массовым пребыванием людей, возлагается обязанность по обеспечению комплексной безопасности находящихся в ней учащихся и работников.

Вместе с тем собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения имуществом. Собственник, передавая часть имущества (или разрешая его использование) другому лицу в оперативное управление, хозяйственное ведение либо иное вещное право, сохраняет за собой право собственности на это имущество. При этом собственник несёт бремя содержания принадлежащего ему имущества, если иное не предусмотрено законом и договором (ст. 210 ГК РФ).

В силу п. 6.1 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципального района относится участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального района.

Поскольку указанное ограждение забором является обязательным элементом благоустройства территории школы, а учредителем её является муниципальное образование, функции и полномочия учредителя школы осуществляет администрация этого муниципального района, в связи с чем суд пришёл к выводу об основаниях для удовлетворения заявленных прокурором исковых требований в части возложения на администрацию муниципального района обязанности по финансированию мероприятий по установке ограждения на территории образовательного учреждения.

### Как создать гарантии автономии образовательной организации

Уже достаточно давно разработаны не только принципы автономии образовательной организации, но и принципы государственно-общественного управления образованием (законности, независимости и паритетности государственно-общественного управления, правовой обоснованности притязаний физических и юридичес-

ких лиц на участие в управлении общим образованием и т.п.)<sup>5</sup>.

При этом в самом Законе об образовании (статья 89) принцип автономии перечислен среди других принципов: «управление системой образования осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, учёта общественного мнения и носит государственно-общественный характер».

И мы полагаем, что важной гарантией принципа автономии образовательной организации может стать расширение участия общественности в управлении и реализации на практике государственно-общественного характера управления системой образования (о мерах, которые можно было бы сделать для этого, речь шла, в частности, в<sup>6</sup>)

Кроме того, одним из шагов, направленных на создание гарантий автономии, может стать делегирование общественности полномочий на участие в процедурах назначения и (особенно!) увольнения руководителей образовательных организаций.

Среди согласований, которые проводятся в недрах местных администраций при назначении и увольнении директоров, вполне можно было бы предусмотреть обязательность согласования с органом общественно-государственного управления образованием. И дать гарантии, что без согласия (визы) представителей общественности директор не может быть уволен.

Такая простая мера значительно укрепила бы положение руководителей и послужила бы весомой гарантией для автономии образовательных организаций.

<sup>5</sup> Бочкарев В.И. Демократизация управления общим образованием в России // Педагогическая наука и практика: проблемы и перспективы: сб. науч. статей. Вып. 1. — М.: ИОО МОН РФ, 2004. — С. 43–50.

<sup>6</sup> Шобонов Н.А. Государственно-общественное управление в условиях реализации Федерального закона «Об образовании в РФ» // Народное образование. — 2016. — № 9–10. — С. 43–51.

Следующим шагом стало бы отстаивание общественностью интересов образовательных организаций при получении финансового обеспечения из бюджета — предотвращение требований различных «экономий» и проведения разнообразных секвестров, извращающих принципы нормативного финансирования. Общественность вполне могла бы объяснить чиновникам, что норматив, если он утверждён, не может быть «секвестирован», а выделенные учреждению средства по нормативам нельзя перераспределять, забирать обратно в бюджет, препятствовать их расходованию. Задачей органов общественно-государственного управления в образовании должен стать и контроль за соблюдением самостоятельности образовательных организаций в финансово-хозяйственной деятельности.

А пока что вместо общественности самостоятельность образовательных организаций зачастую отстаивают государственные органы. Стремясь централизовать закупки образовательных организаций (зачастую с целью получения так называемых «откатов»), чиновники нарушают не только принцип автономии образовательных организаций, но и антимонопольное законодательство.

Так, например, департамент образования г. Москвы направил в адрес столичных школ письмо, в котором рекомендовалось заказать ряд учебников для 1–4-х классов у издательства «Просвещение». Московское УФАС указало на то, что направленное департаментом письмо фактически вынудило школы остановить свой выбор исключительно на издательстве «Просвещение», тогда как аналогичные учебники выпускаются и другими издательскими домами. Предоставление преимущественного положения одному хозяйствующему субъекту на том или ином рынке недопустимо в силу закона, поскольку приводит к ограничению конкуренции».

Московское УФАС России направило департаменту образования предупреждение<sup>7</sup> о необходимости прекращения нарушения п. 5 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции, отмене организованного ранее дополнительного заказа учебников у издательства «Просвещение» и проведении нового заказа без создания какому-либо поставщику преимущественных условий.

<sup>7</sup> <http://moscow.fas.gov.ru/news/15273>.

К сожалению, Минобрнауки России пока ничего существенного не делает для развития общественно-государственного управления и создания гарантий автономии образовательных организаций в России. Более того, можно констатировать полную профанацию работы в данном направлении.

Разработанная министерством Федеральная целевая программа развития образования на 2016–2020 годы<sup>8</sup> содержит мероприятие 2.7 «Развитие механизмов вовлечённости родителей в образование, общественного участия в управлении образованием». Казалось бы, в рамках этого мероприятия можно было бы сделать что-то полезное для обеспечения государственно-общественного характера управления системой образования?!<sup>9</sup>

Однако мероприятие 2.7 предусматривает реализацию комплексного проекта «Российский родительский университет», в рамках проекта на конкурсной основе будут поддержаны проекты по проведению информационно-просветительской и образовательной работы с родителями, направленной на:

- информирование родителей о их правах и обязанностях в сфере образования, возможностях реализации запросов на получение качественного дошкольного, общего и дополнительного образования;
- формирование компетенций родителей в развитии и воспитании детей, получение ими знаний основ детской психологии.

Таким образом, именно общественно-государственное управление образованием теоретически может стать институтом, реально гарантирующим практическую реализацию принципа автономии, однако общественности для этого необходимо добиваться реального, а не формального включения в управление образовательными организациями. **НО**

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 23.05.2015 № 497 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2016–2020 годы».