

ПРАВОВОЙ СТАТУС РУКОВОДИТЕЛЯ образовательной организации

Анатолий Моисеевич Кац,

*доцент кафедры теории и практики управленческой
деятельности в образовании Академии повышения квалификации
и профессиональной переподготовки работников образования*

В новом Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273 (далее — Закон или новый Закон) статья 51 специально посвящена определению правового статуса руководителей образовательных организаций. Закон разъясняет значение понятия «правовой статус педагогических работников», предлагая под их правовым статусом понимать «совокупность прав и свобод (в том числе академических прав и свобод), трудовых прав, социальных гарантий и компенсаций, ограничений, обязанностей и ответственности, которые установлены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации» (статья 47 часть 1).

Правовые нормы

Это определение можно взять за основу при определении правового статуса руководителей школ, однако сразу необходимо внести в него некоторые коррективы, связанные с тем, что, по крайней мере, федеральное законодательство, включая новый закон об образовании, не устанавливает для них каких-либо специальных свобод, прав, социальных гарантий, компенсаций, как это сделано для педагогических работников.

Правовые нормы, устанавливающие правовой статус руководителей образовательных учреждений, можно найти

не только в упомянутой специальной статье 51, но и в ряде других статей Закона. Так, уже в части 3 статьи 26 дана правовая норма, устанавливающая, что «единоличным исполнительным органом образовательной организации является руко-

водитель образовательной организации (ректор, директор, заведующий, начальник или иной руководитель), который осуществляет текущее руководство деятельностью образовательной организации».

Эта норма низводит современного руководителя, в том числе директора школы, до уровня исполнительного директора, который осуществляет только текущее руководство. Если Закон отводит руководителю образовательной организации только роль исполнительного директора, то по логике в тексте Закона должен быть определен высший орган управления этой организацией, который будет осуществлять стратегическое управление (определять цели, задачи организации, стратегию и направления деятельности и т.п.). Такой орган должен определять и направления деятельности исполнительного директора, который, в свою очередь, должен будет подчиняться всем

А.М. Кац. Правовой статус руководителя образовательной организации

решениям этого высшего органа управления, за исключением вопросов, связанных с текущим управлением. Но в Законе такой орган не указан...

Органы управления школой

Действующие ныне должностные характеристики, установленные Единым квалификационным справочником должностей руководителей, специалистов и служащих (ЕКС), предписывают руководителю школы заниматься не только вопросами текущего руководства. В частности, указано, что он «...определяет стратегию, цели и задачи развития образовательного учреждения, принимает решения о программном планировании его работы, участии образовательного учреждения в различных программах и проектах...».

Сказанное не означает, что в школе должен действовать только единственный орган управления — её руководитель. Как Закон РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 года № 3266-1 (далее — старый закон), так и новый Закон об образовании предусматривают наличие в школе, помимо руководителя, ещё и органов самоуправления, коллегиальных органов управления. Вопрос в том, кому законодательство даёт право принимать окончательное решение по вопросам деятельности школы и кто будет нести ответственность за принятые решения. Российское законодательство построено так, что руководитель делится своими полномочиями с другими органами управления, следит за тем, чтобы их решения не противоречили законодательству, решениям учредителя, интересам школы. И ответственность за все решения, в том числе и принятые коллегиальными органами, несёт руководитель, включая материальную ответственность, если эти решения обернулись ущербом для школы. Если же ограничить полномочия руководителя функциями, присущими исполнительному директору, то следует соответственно ограничить и зону его ответственности, соотнеся её с фактическими полномочиями.

В этом случае ответственность за ту часть деятельности школы, которая будет возложена на высший орган управления, например на Управляющий совет, никто не понесёт, даже если действиями (решениями) этого Управляющего совета школе будет нанесён серьёзный ущерб. Управляющему совету при этом грозит только одно «страшное наказание» — роспуск.

Такая постановка вопроса не должна обрадовать учредителей школы, которые, назначая директора, ожидают, что тот будет нести полную ответственность за всю деятельность вверенной ему организации.

Новый Закон в части 8 статьи 51 всё составляет по свои местам. Данная норма возлагает на руководителя ответственность не только за текущее руководство, но за результаты всей деятельности школы: образовательной, научной, воспитательной и организационно-хозяйственной работой.

Возможно, что под терминами «исполнительный орган образовательной организации» и «текущее руководство» законодательские работники и законодатель имели в виду что-то иное, трактуя их по-своему. В любом случае следует признать, что при регулировании этого вопроса в тексте Закона есть противоречие или используются термины неоднозначные, не соответствующие принятой в гражданском законодательстве терминологии. Как наличие в новом законе противоречий, так и использование неоднозначных терминов, которым можно дать различное толкование, вызывают, мягко говоря, недоумение.

Назначение руководителя школы

В новом Законе указано, что руководитель образовательной организации может быть избран общим собранием, конференцией работников (общим собранием, конференцией работников и учащихся) с последующим утверждением учредителем школы; назначен учредителем; назначен Президентом РФ или Правительством РФ.

Понятно, что назначение руководителя школы Президентом РФ и Правительством РФ — это особые случаи, которые не касаются обычных школ.

Избрание руководителя коллективом — традиционная форма проявления академических свобод, которые характерны с давних времён для государственных университетов. Она и по сей день используется для образовательных организаций высшего образования. Но только с ограничением — с последующим утверждением результатов выборов учредителем.

Теоретически выборы руководителя с последующим утверждением его кандидатуры учредителем могут применяться не только для организаций высшего образования, но и для организаций других видов образования, включая общеобразовательные школы — Закон не устанавливает в этой части каких-либо ограничений. Однако способ назначения (прямое назначение учредителем или назначение с предварительным избранием кандидатуры коллективом) должен быть указан в уставе. А устав — документ учредительный, документ учредителя. И учредитель муниципальной или государственной общеобразовательной школы вряд ли на практике позволит такую вольницу учреждённым им школам, закрепив её в их уставах. Так что в абсолютном большинстве случаев для государственных и муниципальных школ будет действовать норма, устанавливающая право учредителей прямым образом назначать руководителей школ.

В любом случае учредитель муниципальной (государственной) школы обязан издать распорядительный документ о назначении того или иного лица на вакантную должность руководителя школы.

Новый Закон устанавливает, что «кандидаты на должность руководителя государственной или муниципальной образовательной организации... проходят обязательную аттестацию» (статья 51, часть 4). А это означает, что изданию соответствующего правового акта о назначении руководителя школы должна предшествовать аттестация кандидата, претендующего на эту должность. Такая аттестация называется «аттестацией на соответ-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

ствие должности при назначении на должность» и предназначена для выявления профессиональных, моральных, организационных качеств претендента, дающих ему право занимать столь ответственную должность, право управлять имуществом комплексом и трудовым коллективом, вести организационную и педагогическую деятельность, управляя коллективом учащихся. Последнее особенно важно, когда речь идёт об общеобразовательной школе, поскольку учатся в ней дети.

Аттестация на соответствие должности при назначении на должность обязательна для всех лиц, назначаемых на должность руководителя государственной и муниципальной школы. Распорядительный акт о назначении руководителя может быть издан только в отношении того кандидата, который успешно прошёл эту аттестацию.

Приём на работу

После того, как распорядительным актом назначен руководитель школы, следует этап его приёма на работу. Назначение руководителя и его приём на работу — это две разные обязательные процедуры. Приём на работу включает заключение трудового договора между работодателем и принимаемым работником; издание приказа по организации о приёме на работу в должности руководителя лица, назначенного на эту должность; дальнейшее оформление документов в соответствии с приказом, в порядке, установленном трудовым законодательством.

Трудовой договор с руководителем, назначенным на эту должность, обязательно заключается, но заключается он с некоторым нарушением трудового законодательства. Нарушение состоит в том, что подписывает его и удостоверяет подпись своей печатью не работодатель, как того требует Трудовой кодекс РФ,

А.М. Кац. Правовой статус руководителя образовательной организации

а учредитель. Так уж сложилось на практике, что учредитель считает себя работодателем руководителя школы и ведёт себя в соответствии с этими своими неверными представлениями.

Трудовой кодекс РФ определяет, что «работодатель — физическое лицо либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником» (статья 20). Нет сомнения, что директор школы — работник школы, также как и руководитель любой другой образовательной организации — её работник. В соответствии с Трудовым кодексом работодателем для руководителя образовательной организации является организация, работником которой он является, то есть для директора школы работодателем является школа. Поэтому и трудовой договор должен быть заключён между школой и её руководителем.

Поскольку при подписании трудового договора место руководителя школы вакантно, в этот момент функции высшего органа управления школой осуществляет её учредитель. Собственно, и сейчас трудовой договор заключается между этими сторонами. Есть только одно «но». Полномочный представитель учредителя, подписывая договор, должен выступать не от имени учредителя, а от имени учреждённой им организации. Поэтому подпись эта должна быть скреплена печатью школы, а не печатью учредителя, как это делается в практике заключения подобных трудовых договоров.

Почему-то такое нарушение законодательства РФ устраивает и трудовую инспекцию, и прокуратуру, и другие контролирующие и надзорные органы, по крайней мере, они не обращают на это внимания. Поскольку такое положение дел пока всех, видимо, устраивает, то на руководителях школ это отрицательно не сказывается. Хуже другое. В результате того, что учредители считают себя работодателями для руководителей школ, они хранят и ведут трудовые книжки. Неразбериха с определением того, кто фак-

тически является работодателем, приводит к тому, что в трудовых книжках руководителей школ появляются записи об их трудовой деятельности, скреплённые печатью организации, в которой они не работают, с которыми они фактически не состоят в трудовых отношениях.

Иногда такие записи в трудовой книжке вызывают сомнения в их подлинности у официальных органов, которые работают с этими документами. Так, в разных регионах страны отделения Пенсионных фондов не принимают такие трудовые книжки для оформления пенсий работавшим или работающим директорам муниципальных школ. Многим из них приходилось подтверждать через суд, что определённый период своей трудовой карьеры они работали руководителями образовательной организации.

Следует признать, что такой порядок (если это можно называть порядком), когда записи о трудовой деятельности руководителя школы в его трудовой книжке делает сторонняя организация, распространён повсеместно, а случаи объявления таких записей незаконными — единичны. Было бы правильным и целесообразным навести порядок в этой сфере: для этого требуется издать на федеральном уровне правовой нормативный акт, устанавливающий единый соответствующий трудовому законодательству порядок назначения, приёма на работу и ведения трудовых книжек руководителей школ.

Аттестация

Новый закон об образовании установил обязательность проходить аттестацию не только кандидатов, претендующих на должность руководителя школы, но и руководителей уже действующих. Что это за аттестация — на соответствие ли занимаемой должности или на установление (подтверждение) квалификационной категории — Закон умалчивает.

Поскольку право определять цели и содержание аттестации, устанавливать порядок

её проведения и осуществлять эту аттестацию Закон возлагает на учредителей школ, то, скорее всего, большинство регионов и муниципалитетов пойдут по проторенному пути — это будет аттестация на квалификационную категорию, которая будет учитывать не только квалификационные знания, умения, компетентности, но и результаты труда аттестуемых руководителей.

Передача аттестации руководителей школ, включая установление порядка её проведения, учредителям, особенно важна для учредителей муниципальных школ: у них появляется больше возможностей для самостоятельного формирования и проведения кадровой политики в отношении руководителей учреждённых ими образовательных организаций. Это позволит им полнее учесть возможности кадрового потенциала соответствующих территорий и особенности имеющегося в их распоряжении кадрового состава. При правильном подходе к этому вопросу аттестация руководителей вместе с аттестацией кандидатов на должность руководителя (которая тоже, как уже отмечалось, передана учредителям) может стать эффективным инструментом, помогающим учредителям в кадровой работе.

Несмотря на то, что аттестация руководителей муниципальных школ — дело учредителей этих школ, не исключено, что отдельные региональные органы управления образованием не откажут себе в удовольствии проводить аттестацию на установление руководителям муниципальных школ хотя бы высшей квалификационной категории: уж очень любят вышестоящие органы управления осуществлять контроль любого вида и направленности в отношении нижестоящих организаций. И с высоты занимаемого ими места в вертикали власти они всегда смогут «доказать» муниципальным органам целесообразность и необходимость передачи такой аттестации на региональный уровень.

Однако сегодня, когда нет необходимости в расстановке кадров по разрядам единой тарифной сетки (ЕТС), а квалификационные категории не связаны с присвоением того или иного разряда ЕТС, то есть установлением размеров оплаты труда руководителей школ, то и аттестация на установление (подтверждение) квалификационной категории должна иг-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

рать менее заметную роль. От квалификационной категории теперь могут зависеть только размеры доплат, а базовая ставка размера труда определяется в соответствии с другими критериями. Поэтому на первое место теперь должна выходить аттестация, которая связана с определением соответствия руководителя занимаемой им должности. И совершенно правильно, что такой аттестацией будут полностью заниматься органы, которые непосредственно назначают руководителей школ и прямым образом заинтересованы в качестве их труда.

Требования

К кандидатам на должность руководителя школы закон выдвигает требование — наличие высшего образования. Каких-либо дополнительных требований, например высшего образования по какой-либо определённой специальности, Закон не устанавливает. А вот квалификационный уровень и характеристики должны соответствовать квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках, по соответствующим должностям руководителей образовательных организаций и (или) профессиональным стандартам (статья 51 часть 2).

Современные требования к уровню образования и квалификации руководителей, установленные ЕКС, требуют, чтобы руководитель школы имел высшее образование по направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление», «Менеджмент», «Управление персоналом» или высшее образование и дополнительное профессиональное образование в области государственного и муниципального управления или менеджмента и экономики.

Закон устанавливает: «должностные обязанности руководителя государственной или муниципальной образовательной организации, филиала государственной или

А.М. Кац. Правовой статус руководителя образовательной организации

муниципальной образовательной организации не могут исполняться по совместительству» (статья 51 часть 5). В старом законе есть аналогичная правовая норма. Так что эта норма нового Закона ничего не прибавляет и не убавляет в правовом статусе руководителя школы. Нынешний директор при выполнении своих обязанностей вынужден выполнять такой объём работ, который невозможно выполнить, работая директором по совместительству, то есть неполный рабочий день.

Вместе с решением множества вопросов организационных, финансово-хозяйственных и других он вынужден решать и педагогические проблемы. В требованиях к квалификации, установленных ЕКС, он должен иметь педагогический стаж не менее пяти лет. По традиции директор школы, как правило, возглавляет педагогический совет, занимается решением воспитательных проблем и проблем, связанных с обучением, то есть он выполняет педагогические функции, соответственно он является педагогическим работником. Однако в этом качестве старый закон его не признавал.

Права, социальные гарантии

Новый Закон, определяя, кто относится к педагогическим работникам, устанавливает: «педагогический работник — физическое лицо, которое состоит в трудовых, служебных отношениях с организацией, осуществляющей образовательную деятельность, и выполняет обязанности по обучению, воспитанию учащихся и (или) организации образовательной деятельности» (пункт 21 статьи 2). Из текста этого определения вытекает, что Закон относит директора школы к категории педагогических работников и устанавливает им следующие права, социальные гарантии и меры социальной поддержки:

право на ежегодный основной удлиненный оплачиваемый отпуск, продолжительность которого определяется Правительством РФ (статья 47 часть 5 пункт 3);

право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в порядке, установленном законодательством РФ (статья 47 часть 5 пункт 5);

право на компенсацию расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения (для директоров школ, проживающих и работающих в сельских населённых пунктах, рабочих посёлках и посёлках городского типа) (статья 47 часть 8).

Все эти права, социальные гарантии и меры социальной поддержки, перечисленные в Законе, директора школ уже имели, хотя в старом Законе об образовании не было установлено для этой категории работников каких-либо специальных льгот.

Но в других законодательных и нормативно-правовых актах, которые устанавливали права, социальные гарантии и меры социальной поддержки для педагогических работников, директоров школ приравнивали к педагогическим работникам и предоставляли им указанные льготы.

Новый Закон, причисляя руководителей школ к педагогическим работникам, даёт лишь законодательное основание для описания тех льгот, которыми они и без того пользовались.

Ограничения

Официальное признание Законом руководителей школ педагогическими работниками позволило не только прописать в Законе социальные гарантии и меры социальной поддержки, но и установить ограничения, требования, которые старый закон распространял только на педагогических работников, к категории которых руководители школ ранее не относились.

Так, в Законе появилась новая правовая норма, запрещающая замещение должности руководителя школы лицами, которые

не допускаются к педагогической деятельности по основаниям, установленным статьёй 331 Трудового кодекса РФ. К педагогической деятельности, а следовательно, и к руководству школой, в соответствии с названной статьёй Трудового кодекса РФ теперь не допускаются лица:

- лишённые права заниматься педагогической деятельностью в соответствии с вступившим в законную силу приговором суда;
- имеющие или имевшие судимость, подвергающиеся или подвергавшиеся уголовному преследованию (за исключением лиц, уголовное преследование в отношении которых прекращено по реабилитирующим основаниям) за преступления против жизни и здоровья, свободы, чести и достоинства личности (за исключением незаконного помещения в психиатрический стационар, клеветы и оскорбления), половой неприкосновенности и половой свободы личности, против семьи и несовершеннолетних, здоровья населения и общественной нравственности, а также против общественной безопасности;
- имеющие неснятую или непогашенную судимость за умышленные тяжкие и особо тяжкие преступления;
- признанные недееспособными в установленном федеральным законом порядке;
- имеющие заболевания, предусмотренные перечнем, утверждаемым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области здравоохранения.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Введение в Закон такой правовой нормы, которая призвана обеспечить защиту, прежде всего, учащихся, вполне оправданно, необходимо следить за тем, чтобы она выполнялась при назначении руководителей школ.

* * *

Правовой статус руководителей школ, установленный новым Законом, в целом даёт возможность успешно решать возложенные на них задачи. Однако нельзя не заметить, что в последние годы усилилась тяга многих муниципальных и государственных органов управления образованием к авторитарному стилю управления. Довольно часто такие органы управления видят в директоре школы не руководителя юридического лица, который самостоятельно осуществляет свою деятельность в соответствии с уставом, а «исполнительный орган», подчинённый их воле. Хотелось бы, чтобы Закон защитил руководителей школ от необоснованных вмешательств во внутренние дела школы, от мелочной опеки, от множества дополнительных поручений, выполнение которых находится за рамками деятельности, установленной уставом, и не входит в трудовые обязанности руководителя школы. Увы, этого не произошло... Остаётся надеяться только на то, что когда проблема обострится настолько, что её заметит законодатель, в Закон будут внесены необходимые изменения.