

Нормативно-правовая база

общественно-государственного управления школой

■ А. Каменский

В российской, а затем и в советской образовательной практике накоплен богатый опыт привлечения общественности к соуправлению школой. Вместе с тем с начала 90-х годов в нашей стране произошло сужение, а затем и кардинальное изменение нормативно-правового поля в этом вопросе. Полностью разрушился существовавший институт шефства, работа которого основывалась на партийно-административной дисциплине. Исчезли комиссии содействия семье и школе на производстве, как и сами производства с изменением формы собственности. Сузилась деятельность профсоюзных организаций в учреждениях образования, многие из них самораспустились, так как педагоги перестали видеть в профсоюзе защитника своих интересов. Появилась возможность создания частных школ, и определенная (часто особенно активная) часть родительской общественности пошла именно по этому пути. Однако часть школ, прежде всего престижных и статусных (лицеи, гимназии, специализированные школы), пыталась не только сохранять взаимосвязь родителей и образовательного учреждения, но и выстраивать новые, ранее не практиковавшиеся взаимоотношения.

Принцип и механизмы его реализации

В Законе «Об образовании» продекларирован принцип государственно-общественного характера управления. На практике механизмы реализации этого принципа до сих пор не выстроены. Само понимание его тоже является совершенно неоднозначным — начиная от привлечения родителей к финансированию школы до развития социального партнерства. Непонятными остаются основания и мотивы этой деятельности.

Особенно необходимо отметить ключевую роль нормативно-правового регулирования в вопросе государственно-общественного управления в образовании. Преодоление разрыва между действующими ведомственными нормами и появляющимися инновационными представлениями об организации образовательной деятельности предполагает создание новых институциональных норм устройства системы образования.

Для создания системы государственно-общественного партнерства в образовании необходимы следующие шаги: развитие соответствующих структур как внутри, так и вне школы, разработка и освоение процедур их успешного функционирования на основе действующего законодательства, порождение инициатив по внесению в него необходимых изменений. Этот процесс будет способствовать в целом демократизации государственно-общественных отношений, становлению и развитию гражданского общества в современной России. Важно отметить, что модернизация образования предполагает переход к государственно-общественному управлению, в котором сочетается деятельность субъектов управления государственной и общественной природы. Государственно-общественное управление образованием следует рассматривать как систему взаимосвязей и сфер ответственности субъектов управления в едином пространстве образовательной деятельности.

Содержанием нормирования правоотношений субъектов права, каковыми являются физические и юридические лица, объединенные совместной деятельностью по достижению общих целей, становится оформление в порядке, определяемом действующим гражданским законодательством, их правового статуса, их действий, как частных, так и совместных, и их взаимоотношений, складывающихся по поводу этих действий.

Нормирование правоотношений и совместной деятельности, в том числе в области образовательных инициатив, может осуществляться в форме того или иного договора, заключаемого сторонами на основании и в порядке, определяемом Гражданским кодексом РФ, с учетом соответствующих разделов действующего законодательства. Договор нормирует цели и содержание деятельности, взаимоотношения сторон, размер и формы их вклада в общую деятельность, порядок управления и организацию взаимодействия, компетенцию сторон, ответственность, способы и формы использования сторонами результатов деятельности.

Если субъекты права для осуществления совместной деятельности формируют новую организационную структуру внутри уже существующего субъекта права (например, орган ученического самоуправления в школе), их деятельность регламентируется соответствующим положением. Если организационная структура является самостоятельным субъектом права с образованием юридического лица, ее деятельность регламентируется уставом. Данные правовые документы нормируют правовой статус нового субъекта права, порядок создания и ликвидации, его структуру, процедуры функционирования, права и обязанности членов и учредителей, цели, задачи, виды коллективной деятельности и использование результатов деятельности.

В случае ограничения каких-либо возможностей совместной планируемой деятельности граждане или организации могут выходить с законодательскими инициативами на местный, региональный или федеральный уровень управления. Такой путь, естественно, является достаточно затратным и длительным.

Общеобязательные нормы

Общее законодательство РФ не только не препятствует, но и способствует реализации принципа государственно-общественного характера управления в образовательной деятельности. Так, в частности, Конституция РФ содержит общеобязательные для всех нормы в отношении субъектов каждого из секторов социального пространства. Статья 13 п. 4 гласит: «Общественные объединения равны перед законом». Статья 30 гарантирует: «1. Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется. 2. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем».

Одновременно и Гражданский кодекс РФ является общеобязательным и определяющим взаимоотношения по рассматриваемому нами вопросу. Статья 50 ГК РФ «Коммерческие и некоммерческие организации» определяет понятие «некоммерческих» субъектов:

«1. Юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации)...»

«3. Юридические лица, являющиеся некоммерческими организациями, могут создаваться в форме потребительских коо-

перативов, общественных или религиозных организаций (объединений), финансируемых собственником учреждений, благотворительных и иных фондов, а также в других формах, предусмотренных законом. Некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям».

«4. Допускается создание объединений коммерческих и (или) некоммерческих организаций в форме ассоциаций и союзов».

Гражданский кодекс РФ также определяет понятие «общественные и религиозные организации (объединения)» (статья 117 ГК РФ), определяет, что такое различные фонды (статья 118 ГК РФ), регулирует некоторые вопросы их функционирования (статья 119 ГК РФ). Отдельные статьи Гражданского кодекса РФ посвящены понятиям «учреждение» (статья 120 ГК РФ) и «объединение юридических лиц или ассоциации и союзы» (статья 121 ГК РФ). В главе 55 ГК РФ определяется гражданско-правовое оформление совместной деятельности юридических лиц в форме многостороннего договора простого товарищества, позволяющего без особых организационных сложностей достигать совместно поставленные общественно значимые цели, что может являться формой юридического оформления социального партнерства.

В федеральном законодательстве правоотношения в некоммерческом секторе регламентируются тремя основными Федеральными законами: «О некоммерческих организациях» № 7-ФЗ от 12.01.06; «О благотворительных организациях и благотворительной деятельности» № 135-ФЗ от 07.07.95; «Об общественных объединениях» № 82-ФЗ от 19.05.95.

Первый закон является наиболее общим. Он конкретизирует понятие «некоммерчес-

кая деятельность», дает перечень организационно-правовых форм этой деятельности, регламентирует отдельные вопросы их функционирования.

Второй закон вычленяет из множества форм некоммерческой деятельности благотворительную и определяет специальные требования к ведению этой деятельности.

Третий закон определяет возможные организационно-правовые формы деятельности именно общественных объединений с образованием и без образования юридического лица. В данном законе предусматривается возможность участия в деятельности объединений детей и молодежи. Подробно такая деятельность рассматривается в отдельном Федеральном законе «О государственной поддержке детских и молодежных организаций» от 25.05.95.

Закон «О некоммерческих организациях» предусматривает следующие виды НКО: автономная НКО, некоммерческое учреждение, некоммерческое партнерство, фонд, ассоциация или союз юридических лиц, общественное объединение.

Виды общественных объединений определены законом «Об общественных объединениях»: организация, движение, фонд, учреждение, орган общественной самодеятельности.

Таким образом, законодательством определяются самые разнообразные формы и виды развития государственно-общественного управления образованием.

Иные нормативно-правовые акты

Имеются также и иные нормативно-правовые акты федерального уровня, в той или иной степени определяющие деятельность системы образования в направлении построения государственно-общественного характера управления образованием:

– Федеральный закон «О защите прав потребителей» (в редакции от 05.12.95) (в части определения ответственности

образовательных учреждений перед заказчиками, посредниками, потребителями);

– Федеральный закон «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (в редакции от 12.01.96) (в части правового регулирования создания союзов работников на основе общности профессиональной деятельности – профсоюз преподавателей; профсоюз администраторов образования и т.п.);

– Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» (в редакции от 26.09.97) (в части правового регулирования взаимоотношений между государственными образовательными учреждениями и религиозными конфессиями);

– Постановление Правительства РФ от 24.07.00 «О военно-патриотических молодежных и детских объединениях»;

– Указ Президента РФ от 31.08.99 № 1134 «О дополнительных мерах по поддержке общеобразовательных учреждений в РФ»;

– Постановление Правительства РФ от 10.12.99 № 1379 «Об утверждении примерного положения о попечительском совете общеобразовательного учреждения»;

– Бюджетный кодекс РФ (с изменениями на 20.08.04) Ф3 от 31.07.98 № 145-ФЗ (ст. 42);

– Постановление Правительства РФ от 05.07.01 № 505 «Об утверждении Правил оказания платных образовательных услуг (с изменениями на 01.04.03).

Иные нормативные документы, не связанные прямо с образовательной деятельностью, но определяющие условия функционирования образовательных учреждений, такие как документы по налоговому регулированию, бухгалтерскому учету и отчетности и т.д.

Несмотря на существование обширной федеральной нормативно-правовой базы, призванной способствовать становлению принципа государственно-общественного

характера управления образованием, остается достаточно большое количество проблем и противоречий, связанных с практической реализацией этого принципа в конкретных условиях.

Министерство образования РФ разработало достаточно полный пакет документов, призванных способствовать развитию государственно-общественного управления в образовании:

- Приказ МО РФ от 10.09.99 № 275 «О дополнительных мерах по поддержке образовательных учреждений в РФ»;
- Приказ МО РФ от 24.01.00 № 221 «Об утверждении Примерного положения о попечительском совете ОУ»;
- Приказ МО РФ от 26.05.00 № 1574 «О деятельности федеральных экспериментальных площадок» (в части государственно-общественного управления инновационной деятельностью в образовании);
- Письмо МО РФ от 27.04.04 № АФ-144 «Методические рекомендации по функциям, организации и работе управляющих советов общеобразовательных учреждений»;
- иные инструктивные документы, в том числе регионального уровня.

Между тем в пункте 1.4 «Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года» справедливо сказано: «...Интересы общества и государства в области образования не всегда совпадают с отраслевыми интересами самой системы образования, а потому определение направлений модернизации и развития образования не может замыкаться в рамках образовательного сообщества и образовательного ведомства... Активными субъектами образовательной политики должны стать все граждане России, семья и родительская общественность, федеральные и региональные институты государственной власти,

органы местного самоуправления, профессионально-педагогическое сообщество, научные, культурные, коммерческие и общественные институты».

В результате образовавшейся пестроты нормативно-законодательной базы федерального и профильного ведомственного уровня, отсутствия единого документа, регламентирующего реализацию механизма государственно-общественного управления образованием, в регионах сложились свои собственные разнообразие системы реализации этого принципа. Большим разнообразием отличаются системы управления и в каждом отдельном образовательном учреждении. В одних всей полнотой власти обладает попечительский совет, в других – совет учреждения, в третьих – управляющий совет, в четвертых – родительский совет или родительский комитет и т.д. В научных кругах продолжают дискуссии по разграничению понятий «государственно-общественные образовательные отношения», «государственно-общественное образовательное взаимодействие», «государственно-общественное управление образованием», «социальное партнерство». Накопился определенный опыт эффективного взаимодействия субъектов образовательной деятельности государственной и общественной природы и в системе образования Санкт-Петербурга.

- **Каменский Алексей Михайлович**, директор лицея № 590 Санкт-Петербурга, заслуженный учитель Российской Федерации

1030616