Еще раз о регламентах процедур

государственно-общественного управления образованием

А.А. Седельников

Поступающие в ИРГОУО вопросы от московских и других управляющих советов школ и дошкольных образовательных учреждений по возникающим проблемам в организации их деятельности, позволяют сделать вывод об актуализации темы более тщательной регламентации процедур государственно-общественного управления образованием.

Предвидя риски именно в этой части организации управляющих советов образовательных учреждений, группа разработчиков модели школьного управления с использованием организационной формы «управляющий совет» под управлением А.А. Пинского уделила достаточно много внимания разработке подходов к решению прогнозируемых проблем. Сегодня эти проблемы из гипотетических превратились в проблемы повседневной широкой практики по причине невнимания именно к вопросам регламентации процедур совместного, «многосубъектного» управления образовательным учреждением при внедрении управляющих советов.

В процессе реализации КПМО в 2006-2009 гг., когда по команде «сверху» широко внедрялись школьные управляющие советы без надлежащего со стороны МОиН РФ инструктивно-методического обеспечения, в локальные нормативные правовые акты (устав и другие) многих образовательных учреждений были заложены «мины замедленного действия», которые сегодня часто приводят к кризису организационных форм государственно-общественного управления. Основной причиной рассматриваемой ситуации было и остается сознание большинства менеджеров образования на всех уровнях управления образованием, застрявшее по инерции в административных, бюрократических моделях организации управления образца 20-х годов ХХ века, вполне адекватных прогрессивному тогда конвейерному типу классно-урочной организации национальных систем общего образования.

Создавая управляющие советы, руководители и учредители образовательных учреждений подразумевали под этим термином привычные формы и органы «самоуправления общественности» (советы, попечительские советы, родительские комитеты и др.), которые никогда не были органами управления образовательного учреждения. То есть таким коллегиальным органам никогда не предоставлялись полномочия и права на разработку и принятие локальных правовых актов образовательного учреждения, имеющих с момента принятия их коллегиальным органом императивный характер также и для руководителя образовательного учреждения. По умолчанию единственным субъектом, порождающим локальные правовые акты образовательного учреждения, считается единоличный руководитель этого учреждения. Пример наблюдательного совета, имеющего полномочия на издание определенного перечня собственных локальных правовых актов в автономном учреждении, никого не заставил задуматься над возможными проблемами организации управления с двумя правоспособными субъектами управления. Поэтому процедурные риски, связанные с введением управляющих советов, прошли мимо внимания менеджеров образования. Согласно требованиям КПМО они закрепили в уставах организационно участие управляющих советов в принятии решений по распределению стимулирующей части фонда оплаты труда. В некоторых регионах, например в Москве, к этому добавили участие управляющих советов в решении вопросов, связанных с реорганизацией образовательного учреждения, в том числе в форме присоединении к другому образовательному учреждению. Оставаясь в логике административно-бюрократического управления, они не рискнули делегировать эти полномочия управляющим советам полностью, доверив им утверждать соответствующие локальные правовые акты их собственным решением. Поэтому они внедрили самую рискованную в процедурном отношении форму «двухсубъектного» принятия решений, оставив за собой, единоличным руководителем, ведущую роль. Возникающие теперь в широкой практике проблемы при принятии такого рода решений и вопросы по возможным вариантам преодоления этих проблем свидетельствуют только о том, что все прогнозируемые риски в этой области вполне проявились.

Совместное принятие двумя различными субъектами управленческого решения (локальный правовой акт) может быть осуществлено по различным процедурам согласования между субъектами своих решений. Не обязательный характер согласования с формами и органами самоуправления участников образовательного процесса (с общим собранием конференцией, советом, попечительским советом, родительским комитетом и др.) является наиболее привычным и понятным способом «совместного» управления для административно-бюрократического сознания менеджеров образования. Для повышения «общественной значимости» того или иного решения руководитель может испросить «согласия», а точнее – мнения, отношения у того или иного коллегиального органа самоуправления. Но не обязан по уставу образовательного учреждения этого делать. Поэтому такой руководитель, рискуя получить отрицательное мнение, отношение коллегиального органа самоуправления, не рискует относительно содержания и формы своего решения: он вправе принять собственное решение вне зависимости от полученного отношения к нему форм и органов самоуправления. И такое решение после утверждения его руководителем становится локальным правовым актом, обязательным для исполнения в образовательном учреждении. Такой порядок закрепился даже не в сознании, а на подсознательном уровне у менеджеров образования. Поэтому при внедрении управляющих советов возможные риски при принятии совместных решений такими менеджерами даже не осознавались.

Более «продвинутый» в сторону обязательности согласования с коллегиальным органом решений единоличного руководителя вариант закреплен законодательно для автономных учреждений. В таком учреждении руководитель уже обязан по закону запросить и получить рекомендации (мнение, отношение) наблюдательного совета по определенному перечню проектов своих решений. Пока рекомендации наблюдательного совета не получены руководителем, последний не имеет права принимать по таким вопросам окончательного решения, то есть издавать локальный правовой акт. Но и этот вариант не содержит существенных процедурных рисков реализации такого порядка «совместного управления». Руководитель тут вправе принять любое решение, которое сочтет нужным. Законодатель не поставил здесь условия, чтобы рекомендации наблюдательного совета были учтены в варианте принимаемого решения. Формальным условием является только одно – рекомендации обсуждены, приняты наблюдательным советом и переданы руководителю. Последний после этого вправе принять решение, в том числе - и прямо противоположное полученным рекомендациям. Нарушением законодательного предписания будет только факт принятия решения до получения руководителем от наблюдательного совета рекомендаций по данному проекту решения. Процедуры принятия решений руководителем или наблюдательным советом по вопросам, отнесенным к их самостоятельной, «единоличной» компетенции, не содержат существенных рисков их реализации. Как и в случае разделения компетенции в уставе образовательного учреждения между руководителем и управляющим советом. Сложности возникают как раз в вариантах «совместного управления», совместного принятия решений.

При введении управляющих советов за последними закрепили в уставах право «согласования» решений руководителя по определенному перечню вопросов, в частности, по распределению стимулирующей части фонда оплаты труда, по реорганизации и др. Это представлялось простой и понятной процедурой, не требующей какой-либо специальной подробной регламентации. Почему руководители и учредители не воспользовались просто реализуемой моделью «совместного управления» по типу наблюдательного совета? Возможно, что это выглядело в рамках КПМО не «инновационно» и сильно напоминало псевдоучастие в управлении общественности в формах советов, попечительских советов и др.? Может быть условия КПМО требовали реального, а не «рекомендательного» участия общественности в определении и контроле порядка распределения стимулирующей части фонда оплаты труда. И это подразумевало либо отдать полностью на утверждение соответствующее полномочие новому коллегиальному органу – управляющему совету, либо отдать ему менее «сильное», но весомое полномочие по «согласованию» решения руководителя. Из двух зол руководители и учредители образовательных учреждений выбрали наименьшее по их представлениям. Но этот вариант является наиболее трудно реализуемым на практике и потому требует наиболее подробной регламентации процедур принятия такого рода «совместных» решений.

Вписав в уставы слово «согласование», руководители и учредители образовательных учреждений поставили себе обязательство и на локальном нормативном правовом уровне его закрепили – иметь действительно согласованное двумя различными органами управленческое решение. Иначе говоря, решение управляющего совета должно на 100% одобрять, согласовывать тот текст, который потом будет утвержден приказом руководителя. И разночтения здесь невозможны. Именно так истолковывают термин «согласование» и надзирающие правоохранительные органы. Уже случились прецеденты, когда не согласованное управляющим советом решение о распределении стимулирующей части фонда оплаты труда признавалось прокуратурой недействительным, а выплаченные деньги на основании этого признавались как потраченные руководителем учреждения нецелевым образом.

Возможно, что на подсознательном уровне руководители и учредители даже и не рассматривали вариант, когда управляющий совет не согласует предложенный ему проект решения. Но риск такой ситуации изначально заложен в таком порядке принятия управленческих решений. Тем более что решение о распределении стимулирующей части необходимо принимать в определенные установленные сроки, что связано с порядком исполнения бюджета, с трудовыми отношениями и др. Решение, например, о реорганизации в форме присоединения к другому образовательному учреждению не так ограничено временными рамками. Но и здесь невозможно согласовывать диаметрально противоположные точки зрения бесконечно.

Поставив себя в безвыходные управленческие ситуации тем обстоятельством, что при введении нового порядка «совместного» принятия обязательно согласованных с управляющим советом решений не разработали процедур согласования и процедур принятия окончательных решений при не достижении согласования, руководители и учредители вынуждены были теперь искать ходы, основания и процедуры по признанию самих управляющих советов нелегитимными и принимать решение об их роспуске. Поступающие письма с вопросами по таким ситуациям свидетельствуют о том, что такого рода ситуации далеко не единичны и что руководители и учредители проявляют теперь чудеса организационной, процедурной и юридической изобретательности в поисках вариантов выхода из этих ситуаций. В этом не было бы необходимости, если бы руководители и учредители предусмотрели очевидные риски и заранее разработали правила, регламентирующие процедуры выхода из конфликтных ситуаций не согласованности решений различных уполномоченных органов управления образовательного учреждения.

Не будем здесь делать обзор сложившихся подходов, процедур и «административных трюков», изобретенных для ликвидации «не согласных» с руководителями и учредителями управляющих советов, в том числе и по причине нежелания стать распространителем такого рода опыта и практик. Хотим только здесь обратить внимание на то обстоятельство, что ИРГОУО располагает с 2004-2006 гг. материалами и рекомендациями по разработке подробных, детализированных регламентов процедур принятия согласованных управленческих решений, а также вариантов порядков принятия решений при недостижении уполномоченными субъектами управления согласованных решений, описания процедур апелляций, внесения изменений и дополнений в первоначальные тексты проектов решений в целях их окончательного согласования со стороны уполномоченных субъектов принятия данных решений.

Необходимость разработки локальной нормативной базы регламентации порядка согласования совместных решений руководителя учреждения и управляющего совета разъяснялась нами в самом первом пособии под редакцией А.А. Пинского по вопросу создания школьных управляющих советов в 2004 г.

В 2007 г. группой А.А. Пинского, оформившейся далее в Институт развития государственно-общественного управления образованием (ИРГОУО), был разработан пакет образцов регламентов органов государственно-общественного управления образовательных учреждений. Эта работа была осуществлена во взаимодействии с ГУ ВШЭ по заказу Минобрнауки России в ходе выполнения проекта «Разработка и апробация механизмов и мониторинга внедрения моделей государственно-общественного управления образованием и публичной отчетности на уровне образовательных организаций, муниципальных и региональных образовательных систем», проводимого в рамках мероприятия 17 «Внедрение моделей государственно-общественного управления в образовательных учреждениях, развитие попечительской деятельности в системе образования, разработка и реализация механизмов и форм публичной отчетности в системе образования» задачи III «Повышение эффективности управления в системе образования» Федеральной целевой программы развития образования на 2006-2010 годы (Государственный контракт № П 479 от 16 августа 2007 г.).

Однако накопившиеся проблемы практики, сложившейся к 2013 году, а также текст статьи 26 нового Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» указывают на необходимость дальнейших методических разработок в этой области с целью более вариативной, подробной и детальной регламентации на локальном и муниципальном уровнях процедур «совместного» управления образовательным учреждением с участием общественности. Особенно актуальным становятся модельные вариативные регламенты (образцы регламентов) в части описания алгоритмов процедур достижения согласия между различными органами управления, например коллегиальным органом и единоличным исполнительным органом, по вопросам, отнесенным уставом образовательной организации к их совместной компетенции. Важным моментом здесь также является разрешение проблемы, связанной с нормативным определением субъекта апелляций со стороны согласующих органов при недостижении ими согласия по тому или иному вопросу в требуемый для принятия совместного решения срок, субъекта разрешения спора и принятия окончательного решения при недостижении необходимого согласования. Актуальными вопросами сегодня становятся также варианты действий и санкций в отношении органов управления образовательной организации (коллегиального органа управления, единоличного исполнительного органа управления), систематически не исполняющих своих функций и обязанностей по принятию управленческих решений, уклоняющихся от исполнения или не исполняющих в полном объеме процедур согласования совместных управленческих решений и мн. др. Об актуальности такого род санкций и о вариантах их применения нами также были даны примерные рекомендации в пособиях под редакцией А.А. Пинского по вопросу создания школьных управляющих советов в 2004 – 2006 г.г.

Несмотря на практическую актуальность и востребованность исследований и разработок в этой области, мы не обнаружили в настоящее время необходимого для развития практики государственно-общественного управления образованием количества инструктивно-методических материалов по указанной тематике. В этой связи ИРГОУО поставил себе задачу продолжить исследования в данной области и разработать в течение 2013 года пакет модельных регламентов, описывающих алгоритмы процедур согласования управленческих решений, отнесенных уставом образовательной организации к совместному ведению двух и более органов управления образовательной организации, а также методических рекомендаций по разработке собственных регламентов образовательных организаций на основе предложенных вариативных модельных образцов.

Май 2013 г.