



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

РОССИЯ, 101990, МОСКВА, МЯСНИЦКАЯ УЛ., Д. 20 Тел: 8 (095) 921-79-83. Факс: 8 (095) 928-79-31. E-MAIL: HSE@HSE.RU HTTP://WWW.HSE.RU ОГРН 102701729

08.04.2005 № 31-14/12-904

На № _____ от _____

Депутату Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации
А.Н.Савельеву

Об общественно-политическом проекте
«Собрание родителей»

Уважаемый Андрей Николаевич!

В соответствии с Вашей просьбой направляю подготовленное экспертами ГУ-ВШЭ (И.А.Рожковым, директором Центра правовых прикладных разработок и А.А.Пинским, директором Центра социально-экономического развития школы Института развития образования) заключение по существу предложений и рекомендаций, изложенных в общественно-политическом проекте «Собрание родителей» (прилагается).

Приложение: на 6 л. в 1 экз.

с уважением,

Проректор ГУ-ВШЭ

Б.Л.Рудник

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКОМУ ПРОЕКТУ «СОБРАНИЕ РОДИТЕЛЕЙ»

1. Авторы общественно-политического проекта «Собрание родителей» справедливо констатируют наличие в общеобразовательной школе одной из ключевых проблем – отсутствие правового механизма, обеспечивающего право родителей на участие в образовательном процессе и в общественном управлении образовательными учреждениями.

Вместе с тем нельзя поддержать предложенную в проекте управленческую схему участия родителей в управлении школой, абсолютизирующую значение родительских собраний как органов самоуправления школой. В проекте Положения «О Родительском собрании и Совете общеобразовательного учреждения» родительское собрание провозглашается «высшим органом самоуправления родителей в школе», а совет общеобразовательного учреждения фактически превращается в исполнительный орган родительского собрания, состоящий не менее чем наполовину из родителей и организующий в период между школьными родительскими собраниями выполнение решений этих собраний. Такая концепция необоснованно ущемляет права других участников образовательного процесса.

Образовательный процесс понимается в российском законодательстве как целенаправленный процесс воспитания и обучения. Роль родителей в воспитательной составляющей образовательного процесса трудно переоценить. Что касается обучения, то здесь первая роль отводится профессионалам – педагогам. Не случайно, в Рекомендациях ЮНЕСКО о положении учителей, принятых 5 октября 1966 г. (отсюда «День учителя») подчеркивается, что «в интересах учащихся следует прилагать все возможные усилия для обеспечения тесного сотрудничества между учителями и родителями. Однако учителя должны быть ограждены от излишнего или неоправданного вмешательства родителей в вопросы, которые по своему характеру входят в круг профессиональных обязанностей учителя» (пункт 67 Рекомендаций)¹. Помимо родителей и учителей объективные общественные интересы в школе имеют также иные категории населения и общественности. Концепция модернизации российского образования на период до 2010 года, одобренная распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2001 г. № 1756-р, ставит задачу развития «образования как открытой государственно-общественной системы на основе распределения ответственности между субъектами образовательной политики и повышения роли всех участников образовательного процесса - обучающегося, педагога, родителя, образовательного учреждения» (раздел 1.4.).

¹ Свод нормативных актов ЮНЕСКО, М., 1993 г., с. 120.

То, что управляющие общественные структуры в общеобразовательных учреждениях не должны быть только родительскими подтверждает опыт создания и функционирования таких структур в Англии, США, ЮАР, странах Скандинавии и других.

Считаем также, что до внесения соответствующих изменений в Закон РФ «Об образовании» целесообразно экспериментально отработать методы и формы работы управляющих общественных структур общеобразовательных учреждений. На решение этой задачи направлен проект «Обеспечение деятельности управляющих советов общеобразовательных учреждений», реализация которого в 2005г. в рамках Федеральной программы развития образования предусмотрена приказом Рособразования от 08.02.2005 № 43.

В соответствии с подпунктами 7 «в» и 8 пункта 1 ст. 13 и пункта 2 ст. 35 Закона РФ «Об образовании» права и обязанности участников образовательного процесса, порядок выборов органов самоуправления образовательного учреждения и их компетенция определяются уставом образовательного учреждения. Без внесения изменений в Закон возможно принятие только примерного положения о родительском собрании и совете общеобразовательного учреждения, т.е. положения, которое будет носить рекомендательный, а не обязательный характер (по аналогии с Примерным положением о попечительском совете общеобразовательного учреждения, утвержденным постановлением Правительства РФ от 10 декабря 1999 г. № 1379). Практика показала, что путь принятия примерных положений об органах самоуправления общеобразовательных учреждений на федеральном уровне является малоэффективным ввиду разнообразия условий, складывающихся в различных регионах, муниципалитетах, школах.

Вне поля зрения разработчиков проекта Положения осталось важное полномочие родительских собраний общеобразовательных учреждений, установленное Законом РФ «Об образовании». Речь идет о праве общего собрания родителей (законных представителей) обучающихся образовательного учреждения, реализующего общеобразовательные программы, своим решением инициировать процедуру предъявления школе рекламации на качество образования и (или) несоответствие образования требованиям соответствующего государственного образовательного стандарта. Отказ государственной аттестационной службы (ГАС) от направления рекламации может быть обжалован заявителями в суд (пункты 1-3 ст. 38). Реализацию на практике этой нормы тормозит отсутствие ГАС и государственных стандартов общего образования, принятых в установленном Законом порядке. Для ликвидации имеющейся лакуны необходимо сотрудничество родительской общественности, депутатского корпуса, федеральных органов исполнительной власти.

Выводы:

1) Проблема правового обеспечения деятельности родительских советов (комитетов, собраний) существует. Решать ее на современном этапе модернизации российского образования можно в рамках действующего законодательства об образовании в комплексе со становлением управляющих

советов общеобразовательных учреждений путем разработки модельных локальных актов для различных школ. Одновременно необходимо готовить проекты законов и подзаконных актов, ликвидирующих лакуны в законодательстве и вводящих механизмы реализации прав родительских собраний.

2) Предлагаемый проект Положения не содержит ничего принципиально нового и во многом повторяет проект № 399898-3 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (в части управления общеобразовательными учреждениями)», подготовленный рабочей группой во главе с депутатом Государственной Думы третьего созыва А.В.Шишловым. Постановлением Государственной Думы от 12.11.2004 № 1148-IV ГД указанный законопроект был отклонен, прежде всего в связи с отзывом на законопроект Правительства РФ, согласно которому пункт 2 ст. 35 Закона РФ «Об образовании» «не препятствует созданию управляющих советов в общеобразовательных учреждениях».

3) Рассматриваемый проект Положения, абсолютизирующий роль родительских собраний как органов самоуправления школы, не может быть поддержан.

2. Об ограничении доступа родителей в общеобразовательные учреждения в период проведения занятий

После бесланской трагедии в Москве и ряде других городов страны ограничен или запрещен допуск взрослых, в том числе родителей, в школы в период учебных занятий, введен пропускной режим для учащихся, работников школ, включая педагогов, любых посетителей школы.

Само по себе установление пропускного режима куда бы то ни было в целях обеспечения безопасности, т.е. защиты права человека на жизнь, нельзя рассматривать как нарушение конституционных и законных прав, если установленные меры безопасности адекватны существующей угрозе.

Вместе с тем введение повышенных мер безопасности, условия пропускной системы в школах с использованием «паспортов безопасности школьников», магнитных карт, паспортного контроля и т.п. должны обеспечивать доступ родителей (законных представителей) обучающихся в здание школы в случаях, когда их присутствие в школе необходимо, в том числе и в урочное время (например, родители или уполномоченные ими взрослые зачастую провожают младших школьников в школу и встречают их после школы, практикуются открытые уроки для родителей и т.д.). Однако, присутствуя в школе в урочное время, родители не могут злоупотреблять своими правами (например, без разрешения администрации или учителя присутствовать на занятиях, если иное не установлено уставом или иными локальными актами школы).

Подобная правовая позиция согласуется с международно-правовыми документами и направлена на обеспечение баланса прав и обязанностей участников образовательного процесса.

3. О действиях Московского Департамента образования по организации охраны общеобразовательных учреждений

В брошюре «Собрание родителей, общественно политический проект» дана подборка сообщений средств массовой информации о том, что по распоряжению Департамента образования г. Москвы родители детей, обучающихся в школах города, обязаны оплачивать охрану этих школ.

В действительности Департаментом образования г. Москвы издан приказ от 30.04.2004 № 216 «О результатах смотра-презентации частных охранных предприятий и совершенствовании работы по обеспечению охраны в образовательных учреждениях Департамента образования».

Пункт 4.2 упомянутого приказа предписывает «прекратить практику привлечения сотрудников образовательных учреждений к сбору финансовых средств на оплату охранных услуг от родителей и спонсоров. Целевой прием финансовых средств на оплату охранных услуг осуществлять только на добровольной основе, по согласованию с родительской общественностью, не совмещая эти средства с другими добровольными пожертвованиями. Оплату охранных услуг вести по безналичному расчету с переводом средств на счет охрannого предприятия. Все учетно-расходные документы вести отдельным делом».

Пункт 4.3 приказа предлагает «до 1 августа 2004 г. оборудовать стенды «Безопасность в школе» в холлах образовательных учреждений с информацией об охранных услугах, в т. ч. выпиской из решения общего родительского собрания о приеме пожертвований и порядке оплаты охранных услуг за счет добровольных взносов родителей, по образцу, разработанному Департаментом образования города Москвы».

«Управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями строится на принципах единоначалия и самоуправления. Формами самоуправления образовательного учреждения являются совет образовательного учреждения, попечительский совет, общее собрание, педагогический совет и другие формы. Порядок выборов органов самоуправления образовательного учреждения и их компетенция определяются уставом образовательного учреждения» (пункт 2 ст. 35 Закона РФ «Об образовании»).

В соответствии с пунктом 8 ст. 41 Закона РФ «Об образовании» «образовательное учреждение вправе привлекать в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, дополнительные финансовые средства... за счет добровольных пожертвований и целевых взносов физических и (или) юридических лиц, в том числе иностранных граждан и (или) иностранных юридических лиц». При этом «привлечение образовательным учреждением указанных дополнительных средств не влечет за собой снижение нормативов и (или) абсолютных размеров его финансирования за счет средств учредителя (пункт 9 ст. 41 Закона РФ «Об образовании»).

Согласно пункту 1 статьи 582 Гражданского кодекса РФ пожертвованием признается дарение вещи² или права в общепользовательных целях. Пожертвования могут делаться «...воспитательным учреждениям, учреждениям социальной защиты и другим аналогичным учреждениям, благотворительным, научным и учебным учреждениям...».

На принятие пожертвования не требуется чье-либо разрешения или согласия (пункт 2 ст. 582 ГК РФ).

Пожертвование имущества юридическим лицам может быть обусловлено жертвователем использованием этого имущества по определенному назначению. «Юридическое лицо, принимающее пожертвование, для использования которого установлено определенное назначение, должно вести обособленный учет всех операций по использованию пожертвованного имущества» (пункт 3 ст. 582 ГК РФ).

Если использование пожертвованного имущества в соответствии с указанным жертвователем назначением становится вследствие изменившихся обстоятельств невозможным, оно может быть использовано по другому назначению лишь с согласия жертвователя, а в случае смерти гражданина-жертвователя или ликвидации юридического лица - жертвователя по решению суда (пункт 4 ст. 582 ГК РФ).

Использование пожертвованного имущества не в соответствии с указанным жертвователем назначением или изменение этого назначения с нарушением правил, предусмотренных пунктом 4 ст. 582 ГК РФ, дает право жертвователю, его наследникам или иному правопреемнику требовать отмены пожертвования (пункт 5 ст. 582 ГК РФ).

В соответствии с пунктом 6 ст. 582 ГК РФ к пожертвованиям не применяются статьи 578 (отмена дарения) и 581 (правопреемство при обещании дарения) названного Кодекса.

Анализ приведенных правовых норм позволяет сделать следующие выводы:

1) Общеобразовательное учреждение вправе привлекать денежные средства родителей на добровольной основе в виде пожертвования – дарения в общепользовательных целях, в том числе и на оплату охраны школы. Для принятия пожертвования школе не требуется согласие учредителя. Инициирование Департаментом образования г. Москвы вопроса о привлечении добровольных пожертвований родителей на охрану подведомственных Департаменту школ нельзя рассматривать как превышение органом управления, выполняющим функции учредителя общеобразовательных учреждений, своих полномочий.

2) Школа обязана вести обособленный учет всех операций по целевому использованию пожертвованного имущества.

3) Каждый из родителей, сделавших целевое пожертвование на охрану школы, вправе проконтролировать использование пожертвования именно на

² В силу ст. 128 ГК РФ к объектам гражданских прав относятся вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права.

охрану, а не на другие цели. В противном случае можно потребовать отмены пожертвования.

В целях точного понимания сторонами договора пожертвования своих прав и обязанностей родителям обучающихся рекомендуется настаивать на заключении договора в письменной форме путем составления одного документа, подписанного сторонами.

4) По закону решения общего родительского собрания о приеме пожертвований на охрану школы не требуется. Компетенция родительского собрания как органа самоуправления школы определяется уставом образовательного учреждения, который должен соответствовать законодательству и типовому положению об общеобразовательном учреждении, утверждаемому Правительством РФ. Устав гражданского образовательного учреждения в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации, разрабатывается и принимается коллективом образовательного учреждения и утверждается его учредителем (пункт 2 ст. 13 и подпункт 12 пункта 2 ст. 32 Закона РФ «Об образовании»).