

Заключение по проекту Профессионального стандарта руководителя образовательной организации (управление в сфере образования)

Анализ опубликованного 01.10.2013 на Едином портале раскрытия информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (<http://regulation.gov.ru/project/7753.html>) проекта Профессионального стандарта руководителя образовательной организации (управление в сфере образования) (далее – Стандарт), являющегося приложением к приказу Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации «Об утверждении Профессионального стандарта руководителя образовательной организации (управление в сфере образования)», позволяет высказать следующие существенные замечания.

Главным замечанием к содержанию Стандарта является недопустимо вольное и не соответствующее законодательству использование термина «структурное подразделение». В ряде случаев это приводит к тому, что требования Стандарта идут в разрез с требованиями гражданского, трудового и финансового законодательства. Кроме того, само по себе использование многозначного термина в нормативно-правовом акте в различных значениях без каких-либо оговорок о том, как именно значение имеется в виду, противоречит основным требованиям юридической техники, поскольку неизбежно приводит на практике к спорам и конфликтам, предупреждение которых – основная цель принятия любого нормативного акта.

В первую очередь, термин «структурное подразделение» используется в Стандарте в значении «трудовой коллектив» или «коллектив работников». Такая трактовка напрашивается, например, при оценке содержания следующего предложения: «координирует выполнение работ между работниками и другими структурными подразделениями» (раздел D/06.6.1 «Общих трудовых функций») – очевидно, что под «работниками» имеются в виду «подчиненные работники», а под «другими структурными подразделениями» «другие работники» – иначе фраза просто не имеет смысла, поскольку приравнять «работников» к «структурным подразделениям» уж точно невозможно (подобные словосочетания – «работники и другие подразделения образовательной организации» – используются при описании необходимых умений еще и в разделах 3.4.3, 3.4.4, 3.4.6 Стандарта), поскольку в силу положений статьи 20 Трудового кодекса Российской Федерации, статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации и других норм законодательства «структурные подразделения» в отличие от физических или юридических лиц не могут выступать участниками общественных отношений, иметь какие-либо права, обязанности, нести ответственность. Точно также следует понимать термин «структурное подразделение», примененный при описании одного из необходимых умений должностей категории «С» (раздел 3.3.1): «оценивать

реальные и потенциальные возможности структурных подразделений, руководителей и педагогических работников», поскольку в данном случае различные категории «работников» стоят в одном ряду со «структурным подразделением». Аналогичным образом (то есть в качестве определенного коллектива работников), по-видимому, используется термин «подразделение» при описании одного из трудовых действий работника в разделе 3.3.7 Стандарта: «устанавливать и своевременно доводить служебные задания руководителям проектных и рабочих групп и отдельным работникам, не входящим в состав групп и подразделений, по достижению показателей стратегического развития образовательной организации». Точно также следует понимать термин «структурное подразделение» в тех случаях, когда идет речь, например, об «управлении структурным подразделением» (см., напр., «необходимые знания» в разделах 3.2.4, 3.3.3, 3.3.9 или раздел В/06.7.1 в Общей характеристике трудовых функций).

В других случаях использование термина «структурное подразделение» в значении коллектив работников» не столь очевидно, однако вытекает из анализа содержания норм Стандарта во взаимосвязи с нормами трудового законодательства. Речь идет об оценке выражения «работник структурного подразделения» и аналогичных ему (см., напр., описание «необходимых умений» в разделах 3.2.12, 3.3.12 и 3.4.3, «трудовых действий» в разделах 3.3.3, 3.3.4, 3.3.9, 3.3.12, 3.3.14 и 3.4.11 Стандарта). Согласно части четвертой статьи 20 Трудового кодекса Российской Федерации, «работодатель – физическое лицо либо юридическое лицо (организация), вступившее в трудовые отношения с работником». Таким образом, структурное подразделение организации (включая обособленные) не может в силу прямого указания закона выступать в качестве работодателя, следовательно, словосочетание «работник структурного подразделения» действительно не может обозначать ничего другого, кроме как «член определенного трудового коллектива» и любая другая трактовка будет противоречить трудовому законодательству.

В ряде случаев под «структурным подразделением», по-видимому, понимается не весь соответствующий коллектив работников образовательной организации, а только руководитель этого коллектива. К сожалению, слово «руководитель» подчас пропускается, что приводит к появлению таких странных, на первый взгляд, формулировок, как «обеспечивать доведение плановых заданий до структурных подразделений образовательной организации» (раздел 3.3.2, «трудовые действия»), «взаимодействовать со структурными подразделениями в рамках реализации конкретной образовательной или иной технологии» (раздел 3.3.6 «необходимые умения») или даже «согласовывать со структурными подразделениями, осуществляющими контролирующие функции, вопросы, связанные со своей зоной ответственности» (раздел 3.3.8 «трудовые действия» и «необходимые умения»).

Наиболее опасной ошибкой разработчиков Стандарта представляется использование формулировок, которые вопреки требованиям законодательства (и интересам образовательной организации) выглядят так, будто предполагают наличие у «структурных подразделений» своих

собственных интересов, имущества, видов деятельности, которые рассматриваются обособленно от интересов, имущества и деятельности образовательной организации несмотря на то, что «структурное подразделение» не может, как указывалось выше, вообще являться субъектом общественных отношений и, в частности, отношений собственности (согласно пункту 2 статьи 212 Гражданского кодекса Российской Федерации «имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований»). Среди таких неверных формулировок можно назвать описание одного из «необходимых умений» в разделе 3.1.8 Стандарта: «согласовывать индивидуальные интересы педагогических работников, руководителей функциональных направлений и структурных подразделений с целями и стратегией образовательной организации». Частный случай такой борьбы за «интересы структурного подразделения», причем безотносительно к «интересам образовательной организации» описан в одном из «трудовых действий» раздела 3.2.9 Стандарта: «контролировать рациональное использование всех видов транспорта, совершенствование погрузочно-разгрузочных работ, принимать меры к максимальному оснащению этой службы необходимыми механизмами и приспособлениями». По этой же причине при описании «трудовых действий» и «необходимых знаний» в разделе 3.3.2 в качестве самостоятельной задачи руководителя структурного подразделения называется обеспечение его развития вне какой-либо связи с развитием образовательной организации; таким образом, развитие «подразделения» превращается в самоцель и способно серьезно нарушить систему управления образовательной организацией в целом: «руководить составлением планов, соответствующих и иных документов, направленных на реализацию концепции развития подразделения», знать «внешние и внутренние факторы развития структурного подразделения образовательной организации» (см., также описание общей характеристики трудовых функций для должностей раздела С/14.6.2). О собственных «потребностях подразделений» говорится и в описании одного из «необходимых умений» для работников, занимающих должности раздела 3.3.12: «разрабатывать предложения по совершенствованию программ и планов повышения квалификации учетом потребностей работников и структурного подразделения». Эта ошибка содержится и в наименовании трудовой функции по должностям раздела 3.3.14: «инициирует развитие подразделения».

Такая же «мина» заложена, например, в формулировке одного из «необходимых умений» раздела 3.3.7: «составлять служебные задания руководителям проектных и рабочих групп по достижению показателей стратегического развития структурных подразделений образовательной организации». В этом же опасном для организации и незаконном ключе трактуются некоторые из «трудовых действий» лиц, занимающих должности, предусмотренные разделом 3.3.8 Стандарта: «контролировать выполнение взаимных требований и претензий подразделений, анализировать результаты их деятельности за предыдущий плановый период» (аналогичная ошибка, предполагающая наличие у подразделений своих собственных «требований»

и «претензий», содержится в описании «необходимых умений» этого же раздела, а также при характеристике «трудовых действий» по должностям раздела 3.2.6). Далее о «конкуренции структурного подразделения» (повидимому, имеется в виду конкуренция с другими «подразделениями») говорится также при описании «необходимых знаний» для должностей раздела 3.4.1: «методы конкурентного анализа структурного подразделения образовательной организации». Впрочем, точно также нельзя говорить и о «взаимодействии структурных подразделений» (см. «необходимые умения в разделе 3.2.10), не говоря уже о взаимодействии работников и структурных подразделений (см., напр., разделы 3.2.6, 3.3.5, 3.3.6, 3.4.6) – поскольку, как уже указывалось, «структурное подразделение» не является субъектом отношений, постольку во всех этих случаях может идти речь только об отношениях руководителя структурного подразделения с кем-либо (причем, не от имени подразделения, а от своего собственного имени).

Само по себе понятие «деятельность структурного подразделения» не может использоваться в нормативном документе, особенно в том, что касается «образовательной деятельности», поскольку согласно части 1 статьи 21 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» «образовательная деятельность осуществляется образовательными организациями и в случаях, установленных настоящим Федеральным законом, организациями, осуществляющими обучение, а также индивидуальными предпринимателями». Таким образом недопустимо говорить о «показателях деятельности подразделений» в качестве самостоятельной характеристики, не сводимой ни к «показателям деятельности работников», ни к «показателям деятельности образовательной организации», как это сделано, например, в «необходимых умениях» раздела 3.3.13: «Оценивать изменения в структурном подразделении образовательной организации, опираясь на критерии эффективности деятельности конкретных работников, рабочих групп, подразделения целом. Анализировать изменения применительно к плановым / прогнозируемым показателям деятельности конкретных работников, подразделения, организации, партнерских и смежных компаний и организаций»; «Осуществлять анализ изменений применительно к плановым показателям деятельности работников, подразделения, организации в целом». О «деятельности подразделения», отличной от «деятельности организации» говорится и в разделах 3.2.6, 3.1.5, 3.3.15, 3.4.3, 3.4.6 (среди «необходимых знаний» есть такое, как «формы организации и методы учета и анализа производственно-хозяйственной деятельности организации и его подразделений, методические рекомендации, нормы и правила»). О собственных «задачах подразделений» говорится также в Общей характеристике трудовых функций (раздел С/05.6.2). В этой связи очень показательным является наименование трудовой функции по должностям раздела 3.1.2: «обеспечивает поддержку стратегии структурных единиц организации со стороны различных заинтересованных юридических и физических лиц» (как можно видеть, сделан акцент на самостоятельном взаимодействии с внешними субъектами, что создает предпосылки для противопоставления «структурного подразделения» и «образовательной организации в целом»).

Распространенной ошибкой является также использование словосочетания «финансово-хозяйственная деятельность структурного подразделения» (или, например, «работы и услуги, выполняемые структурным подразделением») и связанных с этим выражений вроде «ресурсы подразделения», «имущество подразделения» и т.д. (см., напр. Общую характеристику трудовых функций – разделы С/04.6.2, С/08.6.2, С/09.6.2, С/10.6.2, С/15.6.2 и D/02.6.1). Очевидно, что использование этих словосочетаний не только не соответствует гражданскому законодательству, но и противоречит принципам эффективного использования ресурсов: применительно к образовательной организации на практике такой подход приводит к созданию «на каждом факультете» «своей библиотеки», «своего спортивного зала» и т.п., что приводит к дублированию книг, оборудования, помещений и др. ресурсов, а также к невозможности их консолидировать. Более того, в ряде случаев «материальные ресурсы структурного подразделения» прямо обособляются от «материальных ресурсов образовательной организации», а «задачи подразделения» рассматриваются отдельно от «проектов организации». Подобные выражения обнаруживаются в разделах 3.2.9, 3.3.1, 3.3.4, 3.3.5, 3.3.8, 3.3.9, 3.3.10, 3.3.13, 3.3.14, 3.4.2, 3.4.3, 3.4.5 Стандарта. При этом, согласно части 2 статьи 27 Федерального закона от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» все структурные подразделения лишь обеспечивают осуществление образовательной деятельности самой образовательной организацией. Анализ контекста показывает, что в ряде случаев вместо «деятельности подразделения» следует говорить о «деятельности работников образовательной организации», но порой вообще следует переходить к функциональному подходу в организации бизнес-процессов, поскольку для образовательной организации характерна высокая степень вовлеченности в единый «производственный процесс» (реализацию образовательных программ) материальных и иных ресурсов организации, географически расположенных в различных местах, поэтому говорить о какой-либо самостоятельности даже территориально обособленных структурных подразделений образовательной организации не приходится. Например, о какой «самостоятельности» автохозяйства может идти речь в условиях, когда основная функция членов этого трудового коллектива – обеспечение образовательного процесса, а не оказание транспортных услуг населению; точно также оценивается и роль коллективов по обеспечению функционирования общежитий. Если же следовать логике авторов проекта Стандарта, то в общежитиях должны жить не обучающиеся, а те, кто больше платит; машины должны использоваться не для обеспечения учебного процесса, а в качестве такси, и т.д. По-видимому, авторы Стандарта опирались на те принципы организации бизнес-процессов, которые характерны для коммерческих предприятий, но для образовательной организации неприменимы.

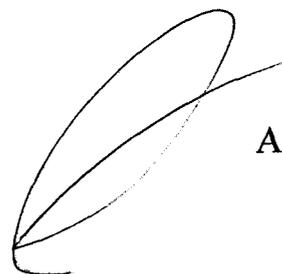
Вывод о том, что разработчики «забыли» о специфике образовательных организаций, которые существуют, как правило, в организационно-правовой форме учреждений и не являются коммерческими организациями, можно сделать, в том числе, на основе анализа «трудовых действий» по должностям

раздела 3.1.2: «выявлять наиболее влиятельных представителей интересов учредителей образовательной организации», «проводить консультации с учредителями или их представителями по вопросам реализации стратегии и бизнес-плана образовательной организации», «минимизировать негативные воздействия со стороны учредителей/собственников или их представителей образовательной организации», «защищать стратегию и бизнес-план перед учредителями или их представителями образовательной организации». Также и при описании «необходимых знаний» по должностям раздела 3.1.2 используются формулировки, которые для учреждений неприемлемы: «принципы, закономерности, особенности ведения переговоров с влиятельными собственниками организации»; «способы определения степени заинтересованности и влиятельности собственников организации», «принципы, методы, технологии успешного диалога с заинтересованными влиятельными собственниками организации» и т.д.

В ряде случаев под «структурным подразделением», как можно предположить, понимается даже не один или несколько работников образовательной организации, а определенная пространственная категория, адрес расположения того или иного объекта или адрес, по которому следует доставлять корреспонденцию. Так, например, в число трудовых действий работников, занимающих должности раздела 3.2.9, входит следующее: «организовывать хранение, учет наличия и движения находящегося в структурном подразделении оборудования» (понятно, что оборудование может «находиться» только в каком-либо «месте» или «материальном объекте», например, в помещении склада). Точно также следует рассматривать словосочетания о «поступлении чего-либо в подразделение», включая «рационализаторские предложения» – в данном случае под «подразделением», по-видимому, понимается определенный почтовый адрес (см. «трудовые действия» и «необходимые умения» в разделе 3.3.14).

На основании изложенного приходится сделать вывод о том, что Стандарт нуждается в значительной доработке, а в предложенном виде противоречит действующему законодательству.

Руководитель Центра
экспертиз СПбГУ



А.В. Гоголевский