

Организационно-правовая основа управления дошкольной образовательной организацией

Казанникова Анна Вячеславовна,
заместитель директора ГБОУ НШ-ДС № 624
Адмиралтейского района СПб
доцент кафедры ДПО ЛГУ им. А.С.Пушкина
кандидат педагогических наук

Организационно-правовая основа управления ДОО

Основы правового регулирования дошкольного образования в Российской Федерации заложены Конституцией РФ, которая в ст. 43 гарантирует бесплатность и доступность дошкольного образования в государственных и муниципальных учреждениях, возлагая тем самым на государство обязанность обеспечить реализацию данного права. Однако конституционные нормы не конкретизируют содержание данного права и не определяют детали правового регулирования данной сферы образовательных отношений.

Более детальная регламентация осуществляется на уровне Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 273-ФЗ).

Организационно-правовая основа управления ДООУ

Стратегические аспекты развития сферы дошкольного образования заложены:

- Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (распоряжение Правительства РФ от 15.04.2013) обозначено **повышение гибкости и многообразия форм предоставления услуг системы дошкольного образования, которое призвано обеспечить поддержку и более полное использование образовательного потенциала семей.**
- Указом Президента РФ от 07.05.2012г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» поставлена задача **достижения к 2016 г. стопроцентной доступности дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет.**

Организационно-правовая основа управления ДОУ

- В нормах Федерального закона № 273-ФЗ дошкольное образование определено в качестве ее составной части, начальной ступени. Это в первую очередь означает отнесение к дошкольному образованию всех требований, установленных для общего образования.
- В месте с тем отметим очевидное разночтение в нормах Федерального закона № 273-ФЗ. Так, ч. 5 ст. 66 определяет, что начальное общее, основное общее, среднее общее образование являются обязательными уровнями образования. Тем самым презюмируется, что дошкольное образование обязательным не является.
- При этом ч. 4 ст. 44, определяя права и обязанности родителей (законных представителей), предусматривает, что родители (законные представители) обязаны обеспечить детьми получение общего образования (термин «общее образование» здесь используется в широком смысле). Такая двусмысленность норм Закона представляется некорректной и может внести сложности в практику правоприменения.

Организационно-правовая основа управления ДОУ

- Законодательной новеллой является **определение** в Федеральном законе № 273-ФЗ самого **понятия «дошкольное образование»**. Закон Российской Федерации «Об образовании» 1992 г. не содержал четкого определения данного термина, однако устанавливал, что дошкольные учреждения создаются и функционируют в помощь семье в целях воспитания детей дошкольного возраста, охраны и укрепления их физического и психического здоровья, развития индивидуальных способностей и необходимой коррекции нарушений развития детей. Федеральный закон № 273-ФЗ конкретизирует цели дошкольного образования, называя в их числе:
 - формирование общей культуры;
 - развитие физических, интеллектуальных, нравственных, эстетических и личностных качеств;
 - формирование предпосылок учебной деятельности;
 - Сохранение и укрепление здоровья детей дошкольного возраста.

Федеральный закон № 273-ФЗ делает акцент на общеразвивающей цели дошкольного образования, закладывая фундамент архитектуры содержания дошкольного образования.

Дошкольный возраст – возраст ускоренного физического и психического развития ребенка, формирования в нем общих навыков и умений, предопределяющих его дальнейшее физическое, интеллектуальное, психическое развитие и являющихся базовыми для последующего становления индивидуальных особенностей развития.

Согласно ч. 2 ст. 23 Федерального закона № 273-ФЗ дошкольной образовательной организацией признается образовательная организация, осуществляющая в качестве основной цели деятельности образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми.

Федеральный закон определяет общие параметры правового статуса дошкольной образовательной организации.

Специфика ее деятельности **устанавливается с учетом подзаконных нормативных правовых актов на локальном уровне (самой организацией).**

Организационно-правовая основа управления ДОУ

Новое Типовое положение о дошкольном образовательном учреждении
Приказ Минобрнауки РФ от **27.10. 2011** N 2562, утвердивший Типовое положение, регулирующее деятельность государственных и муниципальных дошкольных образовательных учреждений всех видов.

В отличие от Типового положения о дошкольном образовательном учреждении, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12.09.2008 N 666, новое Типовое положение **не содержит нормы, обязывающей дошкольное образовательное учреждение, в котором согласно его уставу обучение ведется не на русском языке, создавать условия для изучения русского языка как государственного языка РФ.** Однако учитывая, что подобного рода нормативных актов **Федеральный закон № 273-ФЗ не предусматривает**, со вступлением в силу названного Федерального закона Типовое положение может быть отменено, а конкретизация правового статуса дошкольных образовательных организаций будет осуществляться на локальном уровне с учетом норм данного Федерального закона.

- Для негосударственных дошкольных образовательных учреждений Типовое положение выполняет функцию примерного.

Организационно-правовая основа управления ДОУ

Названное Типовое положение определяет виды дошкольных учреждений, к которым относятся:

- детский сад (реализует основную общеобразовательную программу дошкольного образования в группах общеразвивающей направленности);
- детский сад для детей раннего возраста (реализует основную общеобразовательную программу дошкольного образования в группах общеразвивающей направленности для воспитанников от двух месяцев до трех лет; создает условия для социальной адаптации и ранней социализации воспитанников);
- детский сад для детей предшкольного (старшего дошкольного) возраста (реализует основную общеобразовательную программу дошкольного образования в группах общеразвивающей направленности, а также при необходимости в группах компенсирующей и комбинированной направленности для воспитанников в возрасте от пяти до семи лет с приоритетным осуществлением деятельности по обеспечению равных стартовых возможностей для обучения детей в общеобразовательных учреждениях);
- детский сад пристра и оздоровления (реализует основную общеобразовательную программу дошкольного образования в группах оздоровительной направленности с приоритетным осуществлением деятельности по проведению санитарно-гигиенических, лечебно-оздоровительных и профилактических мероприятий и процедур);
- детский сад компенсирующего вида (реализует основную общеобразовательную программу дошкольного образования в группах компенсирующей направленности с приоритетным осуществлением деятельности по квалифицированной коррекции недостатков в физическом и (или) психическом развитии одной и более категорий детей с ограниченными возможностями здоровья);
- детский сад комбинированного вида (реализует основную общеобразовательную программу дошкольного образования в группах общеразвивающей, компенсирующей, оздоровительной и комбинированной направленности в разном сочетании);
- детский сад общеразвивающего вида с приоритетным осуществлением деятельности по одному из направлений развития воспитанников (реализует основную общеобразовательную программу дошкольного образования в группах общеразвивающей направленности с приоритетным осуществлением развития воспитанников по одному из таких направлений, как познавательно-речевое, социально-личностное, художественно-эстетическое или физическое);
- центр развития ребенка – детский сад (реализует основную общеобразовательную программу дошкольного образования в группах общеразвивающей направленности и при необходимости в группах оздоровительной, компенсирующей и комбинированной направленности с приоритетным осуществлением деятельности по развитию воспитанников по нескольким направлениям, таким как познавательно-речевое, социально-личностное, художественно-эстетическое или физическое).

- Кроме того, рассматриваемое Типовое положение предусматривает возможность создания в дошкольных образовательных организациях:
- а) групп по присмотру и уходу за детьми, включая организацию их питания и режима дня, без реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования;
 - б) семейных дошкольных групп, которые могут иметь общеразвивающую направленность или осуществлять присмотр и уход за детьми без реализации основной общеобразовательной программы дошкольного образования. Продолжительность работы таких групп варьируется (полный день, сокращенный день, продленный день, кратковременное или круглосуточное пребывание).

Организационно-правовая основа управления ДОУ

Типовым положением перечень видов дошкольных образовательных организаций сформулирован исчерпывающим образом, однако, на наш взгляд, он не может рассматриваться как закрытый. Конституционные нормы ст. 72, относящие общие вопросы воспитания, образования к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, в совокупности с нормами ст. 76 Конституции РФ **предопределяют возможности нормотворчества** субъектов Российской Федерации, в том числе в сфере дошкольного образования (создание иного вида ДОО).

Федеральный закон № 273-ФЗ не содержит понятия «вид образовательной организации», оперируя термином «тип образовательной организации» в привязке к образовательной программе, реализуемой этой образовательной организацией.

Вопросы определения видов образовательных организаций в целом и дошкольных образовательных организаций в частности, а также критериев отнесения к тем или иным видам остаются открытыми.

Организационно-правовая основа управления ДОУ

Правоспособность образовательных организаций включает в себя способность иметь права и нести обязанности имущественного и неимущественного характера. Это в первую очередь вещные права (п. 1 ст. 48 Гражданского кодекса РФ).

Правообладание обособленным имуществом является важнейшим признаком юридического лица. Имущество может принадлежать образовательной организации на праве собственности или ином вещном праве (праве хозяйственного ведения, оперативного управления и др.).

Следует отметить, что подавляющая часть образовательных организаций, предназначенных для осуществления особой социальной функции, составляющей существо современного государства, создана государством и органами местного самоуправления.

Имущество, переданное в оперативное управление, оставаясь в собственности государства (муниципалитетов), позволяет собственнику осуществлять контроль за целевым использованием имущества **и обязывает его финансировать деятельность организации** в предусмотренных законодательством формах, передается для осуществления установленной деятельности. **Однако это не исключает иных источников формирования имущества и финансирования деятельности.**

Организационно-правовая основа управления ДОУ

Большой объем прав дошкольных образовательных организаций лежит в плоскости **самостоятельно осуществляемой ими хозяйственной деятельности**:

- самостоятельный баланс
- лицевой счет, открытый в установленном порядке,
- печать установленного образца, штамп и бланки со своим наименованием.

Специальный (целевой) статус дошкольной образовательной организации обуславливает появление у нее обязанности осуществлять только ту деятельность, которая предусмотрена уставом организации и только в тех целях, ради которых организация создана.

Образовательные организации несут конституционную обязанность платить налоги и иные установленные законодательством сборы в порядке и сроки, определенные соответствующими нормативными правовыми актами (ст. 17 57 Конституции РФ).

Обязанность платить налоги и иные установленные законодательством сборы закреплена и в Налоговом кодексе Российской Федерации (ст. 23).

Организационно-правовая основа управления ДОУ

Дошкольные образовательные организации обязаны вести учет и предоставлять финансовую отчетность в порядке, установленном законодательством. Согласно ст. 6 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» все организации обязаны вести бухгалтерский учет.

Ощутимый объем прав и обязанностей дошкольных образовательных организаций составляют права и обязанности в трудовой сфере. Здесь действуют обязанности, связанные с соблюдением норм Трудового кодекса Российской Федерации. Для работников государственных и муниципальных образовательных организаций законодательством предусмотрен целый ряд дополнительных гарантий, обязанность обеспечить которые возлагается, в том числе на эти организации.

Так, например, педагогические работники не реже чем через каждые 10 лет непрерывной педагогической работы имеют право на длительный отпуск сроком до одного года (ст. 47 Федерального закона № 273-ФЗ), соответственно, на образовательную организацию возлагается обязанность по обеспечению данного права.

Организационно-правовая основа управления ДОУ

Главной функцией дошкольных образовательных организаций является осуществление обучения и присмотра и ухода за детьми, и законодательство предусматривает целый ряд прав и обязанностей, направленных на полноценное и качественное осуществление ими указанной деятельности.

Содержание образования в дошкольной образовательной организации определяется образовательной программой дошкольного образования, которая согласно ст. 12 Федерального закона № 273-ФЗ разрабатывается, утверждается и реализуется образовательной организацией в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом и с учетом примерных образовательных программ дошкольного образования. При этом на образовательную организацию возлагается обязанность по обеспечению родителям (законным представителям) несовершеннолетних обучающихся возможности ознакомления с ходом и содержанием образовательного процесса.

Организационно-правовая основа управления ДОУ

По общим правилам, закрепленным в ст. 11 Федерального закона № 273-ФЗ, федеральные государственные образовательные стандарты представляют собой совокупность обязательных требований к тому или иному уровню образования, включают в числе таковых требования:

- а) к структуре программы;
- б) к условиям реализации программы;
- в) к результатам освоения программы.

Непосредственно содержание образования определяют образовательные программы; для уровня дошкольного образования – образовательные программы дошкольного образования.

Государством разрабатываются **примерные образовательные программы**, которые представляют собой учебно-методическую документацию, определяющую **рекомендуемые объем и содержание** образования того или иного уровня, **планируемые результаты освоения программы**, **примерные условия** образовательной деятельности и др.

Организационно-правовая основа управления ДОУ

Федеральный закон № 273-ФЗ предусматривает **стандартизированный подход к обучению в дошкольных образовательных организациях**, который, учитывая самостоятельность разработки образовательной программы дошкольного образования, дает **возможность адаптивования обучения к индивидуальным особенностям и потребностям воспитанников**, а также опосредует (предполагает) **педагогическую автономию** образовательных организаций.

Реализация образовательных программ в соответствии с требованиями Федерального закона № 273-ФЗ обязывает образовательную организацию обеспечивать их выполнение в полном объеме и в соответствии с **установленными требованиями к качеству обучения**, а также обеспечивать соответствие применяемых форм, средств, методов обучения и воспитания возрастным, психофизическим особенностям, склонностям, способностям, интересам и потребностям обучающихся.

Организационно-правовая основа управления ДОУ

К компетенции образовательной организации отнесены: материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса, оборудование помещений в соответствии с установленными требованиями. При этом данные права одновременно являются и обязанностями образовательной организации. Организация обязана предоставлять учредителю и общественности ежегодный отчет о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств, а также отчет о результатах самооценки деятельности образовательного учреждения.

В ряду организационных прав образовательной организации – самостоятельная разработка и принятие правил внутреннего распорядка обучающихся, правил внутреннего трудового распорядка, иных локальных нормативных актов; самостоятельный подбор, прием на работу и расстановка кадров, ответственность за уровень их квалификации; установление структуры образовательной организации, штатного расписания и др. Образовательная организация обязана обеспечить создание и ведение официального сайта в сети Интернет.

Система **государственно-общественного управления** образованием включает в себя: всех участников образовательного процесса, их органы управления и органы государственного управления образованием; нормативно-правовую базу, регламентирующую деятельность субъектов государственно-общественного управления образованием; процедуры и механизмы их взаимодействия.

Признаками государственно-общественного управления образованием являются:

- наличие государственной структуры управления образованием, в которой каждый субъект управления наделен конкретными полномочиями и ответственностью;
- наличие общественной структуры управления образованием, все субъекты которой наделены реальными полномочиями и вытекающей из них ответственностью;
- согласованное и взаимно принятое распределение полномочий и ответственности между государственными и общественными субъектами управления образованием на всех его уровнях;
- принятая органами государственного и общественного управления образованием система разрешения возникающих между ними противоречий и конфликтов.

К основным принципам государственно-общественного управления дошкольным образованием можно отнести следующие принципы:

- независимости и паритетности органов государственного и общественного управления образованием;
- законности, предполагающей неукоснительное следование органов управления Конституции России, ее законам, другим нормативным правовым актам;
- комплексного использования экономических, кадровых, организационных, информационных и иных ресурсов государства и общества субъектами ГОУО;
- целевой направленности деятельности субъектов ГОУО на реализацию потребностей и интересов участников образовательного процесса, общества и государства;
- правовой обоснованности притязаний участников образовательной деятельности на участие в государственно-общественном управлении сферой дошкольного образования, как на уровне дошкольного образовательного учреждения, так и на муниципальном, региональном и федеральном уровнях;

К основным принципам государственно-общественного управления дошкольным образованием можно отнести следующие принципы:

- открытости и гласности, в соответствии с которым деятельность субъектов ГОУО открыта для всех участников образовательного процесса и обеспечивается получение ими необходимой информации;
- свободы и самодеятельности, означающих возможность каждого субъекта ГОУО свободно выбирать методы и средства осуществления управленческой деятельности и проявлять при этом активность и самодеятельность;
- согласованного распределения полномочий и сфер ответственности между государственными и общественными органами управления образованием на каждом его уровне и этапе функционирования и развития;
- наделения полномочиями органов управления образованием в государственной вертикали сверху вниз, в общественной - снизу вверх;
- цивилизованного разрешения конфликтов и противоречий между государственными и общественными органами управления на каждом уровне образования через общепринятые согласительные механизмы и процедуры.

Цель ГОУО - оптимальное сочетание государственных и общественных начал в управлении образованием в интересах человека, общества и государства.

Задачи ГОУО:

- реализация определенных Законом РФ «Об образовании» прав работников образовательного учреждения, обучающихся и их родителей на участие в управлении образовательным учреждением;
- повышение эффективности государственной политики в области образования;
- удовлетворение образовательных потребностей и интересов всех категорий участников образовательного процесса.