

ЦЕНТР ГРАЖДАНСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

**ГРАЖДАНСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА
ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ
В УПРАВЛЕНИИ ШКОЛОЙ**

(ИТОГОВЫЙ ОТЧЕТ)



ПЕРМЬ – 2010

УДК 37.013.42
ББК 60.52
Г 75

Гражданская экспертиза общественного участия в управлении школой: итоговый отчет / под. ред. А. Б. Сулова, – Пермь, 2010. 60 с.

Авторы-составители: **Косарецкий С. Г.**, кандидат психологических наук; **Моисеев А. М.**, кандидат педагогических наук; **Новикова Н. В.**, кандидат юридических наук; **Поносов Д. П.**; **Сулов А. Б.**, доктор исторических наук; **Седельников А. А.**

Приложения подготовил А. А. Седельников, член экспертного совета по законодательному обеспечению образования Комитета по образованию и науке Совета Федерации РФ.

В брошюре освещаются итоги гражданской экспертизы общественного участия в управлении школой, которая была проведена в августе–ноябре 2010 года Центром гражданского образования и прав человека.

© Центр гражданского образования и прав человека, 2010
© Косарецкий С. Г., Моисеев А. М., Новикова Н. В.,
Поносов Д. П., Сулов А. Б., Седельников А. А.

ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ ОБ ЭКСПЕРТИЗЕ

Общественно значимая проблема

В 2008–2009 гг. в Пермском крае реализовывался комплексный проект модернизации образования (КПМО). Одним из шести его направлений было расширение общественного участия в управлении образованием. За два года реализации КПМО удалось добиться впечатляющих показателей. Почти во всех образовательных учреждениях (ОУ) края появились Управляющие советы или иные органы, наделенные серьезными управленческими компетенциями (в начале 2008 г. – менее 10%). Более 90% ОУ в 2009 году представили публичный отчет о своей деятельности на своих сайтах (в начале 2008 г. – менее 10%). Ни один ЕГЭ теперь не обходится без участия общественности (до 2008 г. – около 3%). Ни одно ОУ теперь не проходит процедуру лицензирования без участия общественности (до 2008 г. – менее 10%). (см.: <http://minobr.permkrai.ru/projects/field/kpmo>). Министерством образования края было немало сделано для организации обучения общественных управляющих с целью помочь им осмыслить свои полномочия и возможности. Проведено более 50 обучающих семинаров, в которых приняли участие более тысячи членов управляющих советов ОУ края.

Однако уже по итогам 2008 г. можно было заметить, что достижение отчетных показателей значительно опережает реальное включение общественности в управление школой. Во второй половине 2008 г. Центр гражданского образования и прав человека провел общественную экспертизу развития общественного участия в управлении образованием в шести пилотных (на 2008 г.) территориях края. Она, в частности, показала, что лишь в немногих ОУ Управляющие советы смогли овладеть своими полномочиями. В большинстве школ члены Управляющих советов плохо представляли свои компетенции и возможности. Надо отдать должное ре-

гиональному министерству образования, которое не отстранялось от реальности и во многом вместе с общественными организациями предприняло в 2009 г. энергичные усилия по обучению общественных управляющих, по разъяснению администрациям ОУ преимуществ развития общественного управления и его возможностей. Однако объективные условия препятствовали решению названных задач в столь ограниченный срок. В крае (на начало 2010 г.) существует 904 Управляющих совета, 657 советов ОУ, 227 попечительских советов, не говоря уже о родительских комитетах. В них работает более 4 тыс. общественных управляющих; при этом постоянно идет ротация. Помимо объективных сложностей освоения управленческих компетенций такой большой массой людей, сильна инерция старых подходов к управлению ОУ, присущая всем участникам образовательного процесса.

Кроме того, не может не сказываться привычка формального отношения к отчетности, стремление выдать желаемое за действительное. Взаимодействие экспертов Центра с десятками членов Управляющих советов края показывает, что большинство из них еще не разобрались в собственных управленческих компетенциях, склонны считать все нововведения по включению общественности в управление образованием «показухой». Недопонимание смыслов нововведений, в частности, ведет к усилению социального напряжения. Например, во многих школьных коллективах введение новой системы оплаты труда без ее осмысления привело только к нагнетанию недовольства среди педагогов.

Таким образом, на сегодняшний день остаются достаточно сильными риски, что в погоне за показателями педагогические коллективы будут имитировать необходимые демократические процедуры. В результате не получится реального участия общественности в управлении ОУ. Сопутствующим эффектом станет рост социального недовольства системой образования у педагогов и родителей. В то же время как педагоги, так и родительская общественность могли бы принять деятельное участие в управлении школой. Опыт ряда школ региона за последние два года служит наглядным свидетельством такой возможности. Однако важны конкретные указания на существующие в настоящий момент проблемы, а также на возможные ориентиры.

В связи с этим, гражданская экспертиза развития общественного участия в управлении школой была задумана для того, чтобы дать соответствующие ориентиры, помочь предельно конкретно представить образовательным учреждениям и органам управления образования имеющиеся риски и сформулировать предложения по совершенствованию нормативной базы и практик. Отметим, что замысел подобной экспертизы изначально исключал дублирование мониторинговых исследований, осуществляемых ведомством.

Объект экспертизы: документация ОУ (Устав, Программа развития, публичный отчет, Положение об УС, план работы УС и т. п.), касающаяся общественного участия в управлении школой, в первую очередь Управляющих советов; интернет-сайты ОУ; оценки руководителей ОУ и членов Управляющих советов ОУ практик общественного участия в управлении школой, изложенные в ходе экспертных интервью и фокус-групп.

Предмет экспертизы: практики общественного участия в управлении ОУ в Пермском крае.

Задачи экспертизы:

- выявление соответствия нормативных документов ОУ и практик общественного участия в управлении школой общественному интересу и ориентирам, заданным федеральными и региональными органами управления образованием;

- формулирование рекомендаций образовательным учреждениям, органам управления образованием и общественности по совершенствованию нормативно-правовой базы и практик развития общественного участия в управлении образованием.

Министерство образования Пермского края оказало организационную поддержку в проведении экспертизы, выразившуюся в предоставлении рекомендательных писем и обращений к муниципальным органам управления образованием с рекомендациями содействовать в проведении экспертизы.

Администрация губернатора Пермского края оказала финансовую поддержку в рамках конкурса проектов гражданских и общественных инициатив.

Подходы к получению первичной информации:

Сбор эмпирической информации проведен в шести территориях края (три, где КПОМО реализовывался с 2008 г., и три, где КПОМО реализовывался в 2009 г.) Сбор эмпирической информации включал в себя на выезде: проведение фокус-групп с членами Управляющих советов и глубинных интервью с директорами школ и руководителями органов управления образованием. Всего проведено 6 фокус-групп (по одной в каждой территории с членами Управляющих советов – родителями и педагогами), 24 экспертных интервью (в каждой территории – по одному с представителями органов управления образованием, по одному – с руководителями УС и по два – с директорами школ).

Кроме того, сбор эмпирической информации осуществлялся с помощью сети Интернет: для анализа были взяты документы, касающиеся общественного участия в управлении образованием, размещенные на сайтах ОУ и муниципальных органов управления образованием. Рассматривались в первую очередь нормативные документы, связанные с развитием общественного участия в управлении образованием 24 образовательных учреждений: Уставы ОУ, Положения об УС, Положения о публичном отчете ОУ, Положения об утверждении бюджета ОУ, Положения о критериях стимулирующей части оплаты труда. Кроме того, изучались публичные отчеты ОУ, программы развития ОУ и планы работы Управляющих советов.

Материалы полевых исследований после первичной обработки (составление транскриптов интервью и фокус-групп, обобщающих таблиц и т. п.) представлены экспертам для анализа.

В итоговом отчете все примеры приводятся без указания имен респондентов и конкретных ОУ (все эти данные, естественно, хранятся в Центре гражданского образования). Это позиция организаторов общественной экспертизы. Во-первых, выборка ОУ была во многом случайна. Во-вторых, проблемы, существующие в ОУ Пермского края, и приводимые респондентами примеры во

многим типичны. В-третьих, нам хотелось бы защитить наших респондентов не только от возможных «оргвыводов», но и от возможных упреков и косых взглядов со стороны коллег и школьного сообщества.

Итоговое обобщение и рекомендации сформулировали эксперты:

С. Г. Косарецкий, кандидат психологических наук, начальник Центра стратегических разработок Академии социального управления, вице-президент Института развития государственно-общественного управления образованием (Москва);

А. М. Моисеев, кандидат педагогических наук, профессор, проректор Академии социального управления, президент Института развития государственно-общественного управления образованием (Москва);

Н. В. Новикова, кандидат юридических наук, доцент, зав. кафедрой правовых дисциплин и методики преподавания права Пермского государственного педагогического университета;

Д. П. Поносов, заместитель директора МОУ СОШ № 2 Перми, заместитель директора Центра гражданского образования и прав человека;

А. Б. Сулов, доктор исторических наук, профессор, зав. кафедрой новой и новейшей истории Пермского государственного педагогического университета, директор Центра гражданского образования и прав человека;

А. А. Седельников, член экспертного совета по законодательному обеспечению образования комитета по образованию и науке Совета Федерации РФ (Красноярск).

(Приложения к итоговому отчету подготовлены А. А. Седельниковым).

При проведении экспертной оценки практики ГОУО и УС, представленной в конкретных материалах, эксперты руководствовались модельными нормативными представлениями о построении и эффективной деятельности школьного Управляющего совета, разработанными под руководством А. А. Пинского и информацией о лучших практиках ГОУО и УС в различных субъектах

РФ, имеющейся в распоряжении АНО «Институт развития государственно-общественного управления образованием» (ИРГОУ), ориентирами по развитию государственно-общественного управления, наработанными при реализации КПОМ Министерством образования Пермского края, образовательными учреждениями и общественными организациями, законодательством РФ.

Анализ материалов был ориентирован на получение ответов на *следующие основные вопросы*:

- Какова нормативная и документационная база создания и функционирования УС в Пермском крае, соответствует ли она нормам лучшей практики в данной области?

- Каковы ключевые полномочия УС и как они реализуются? Каково содержание деятельности УС?

- Каковы сильные стороны представленной в материалах практики? Что заслуживает высокой оценки и распространения?

- Каковы проблемы, недостатки, дефекты существующей практики? Что можно рекомендовать для их устранения?

- Соответствует ли отраженная в представленных материалах деятельность органов ГОУО нормативным модельным представлениям? Как можно оценить практику ГОУО в Пермском крае на фоне ситуации в стране в целом и в отдельных субъектах РФ?

- Какие рекомендации по дальнейшему развитию ГОУ можно сформулировать в адрес ОУ, муниципальных и региональных органов управления образованием?

НОРМАТИВНАЯ ДОКУМЕНТАЦИЯ ПО ГОСУДАРСТВЕННО-ОБЩЕСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ В ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ УЧРЕЖДЕНИИ

Анализ нормативной документации ГОУО, представленной в экспертируемых материалах ОУ, позволяет заключить, что школы Пермского края вступили в стадию массового создания школьных Управляющих советов (УС), имея:

- опыт достаточно активной работы советов ОУ во многих школах (где создание Управляющих советов пошло по пути дотраивания управленческих полномочий прежних советов, что не снимает сохраняющееся недопонимание разницы между прежними советами школ и УС, а также между УС и Попечительскими советами со стороны некоторых руководителей ОУ и членов УС);

- достаточно высокую степень развития и активности различных гражданских организаций и инициатив, способных поддерживать развитие практики общественного участия в управлении, связанных с активистами ГОУО, действующими как на федеральном уровне, так и в других субъектах РФ;

- типовые региональные рекомендации и документы, связанные с выборами в УС, составом УС, Положениями об УС, Положениями о распределении СЧ ФОТ и т. п. (что позволило сравнительно быстро решить вопросы создания УС в школах).

Анализ изученных нормативно-правовых документов образовательных учреждений показал, что к настоящему времени большинство из них учли рекомендации органов управления образованием и экспертов по совершенствованию нормативной базы деятельности Управляющих советов. В Уставы внесены изменения, легализующие работу Управляющего совета. В единичных случаях коллегиальным органом самоуправления общеобразовательных учреждений является не Управляющий совет, а Управляющий комитет или Совет школы. Однако это не противоречит

действующему законодательству РФ об образовании, поскольку образовательные учреждения вправе самостоятельно устанавливать структуру, наименование и полномочия органов самоуправления (п.2 ст. 35 Закона). В качестве приложений к Уставам разработаны и утверждены иные локальные акты, детализирующие деятельность и полномочия совета (Положения об Управляющем совете, Регламент деятельности Управляющего совета, Положение о выборах Управляющего совета).

Необходимо отметить расширение функций и полномочий Управляющих советов согласно нормативным документам ОУ. Например, оказание социальной помощи и поддержки ученикам из малообеспеченных семей; участие в распределении стимулирующей части оплаты труда педагогических работников (СЧ ФОТ); контроль за безопасными и здоровыми условиями организации учебного процесса (охрана, питание, работа медпунктов и т. п.); контроль за расходованием внебюджетных средств; согласование списка учебников в соответствии с утвержденными федеральными перечнями учебников, рекомендованных или допущенных к использованию в образовательном процессе и многие другие.

Среди представленных материалов есть интересные, оригинальные документы, отражающие местную инициативу. Так, в одной из школ существует Договор о сотрудничестве школы и семьи, в котором родители обозначены как ответственные за воспитание. Интересна и продуктивна идея нормировать определенным образом отношения школы с семьей. К сожалению, в данном документе не обозначены обязанности родителей, зато обозначены довольно суровые санкции за их невыполнение, что придает документу в целом несколько угрожающий характер.

В анализируемых материалах четко просматривается идея об УС как органе стратегического управления школой. В связи с этим важно, что УС имеют полномочия, связанные с разработкой главного стратегического документа школы – программы развития.

Появились нормы о подготовке, утверждении и размещении на сайтах образовательных учреждений ежегодного публичного отчета, но отсутствует четкая структура таких докладов. В них, в основном, отражаются учебные и внеучебные успехи образова-

тельных учреждений в целом и результаты проделанной работы Управляющим советом, в частности.

В то же время некоторые положения действующих локальных нормативных актов, регулирующих деятельность Управляющих советов, нуждаются в корректировке:

- Не во всех образовательных учреждениях статус Управляющего совета получил полную регламентацию. Например, в двух случаях Уставы содержат только общие положения об Управляющем совете. При этом в одном учреждении отсутствуют иные локальные акты, закрепляющие его статус и детализирующие деятельность. В другом учреждении принято Положение о выборах в Управляющие совет.

- В 7 образовательных учреждениях уставами вообще не предусмотрен Управляющий совет. В одной из школ учрежден Управляющий комитет. Однако при этом во всех этих учреждениях приняты и действуют Положения об Управляющем совете в нарушение п. 4 ст. 13 Закона РФ «Об образовании». Локальные акты образовательного учреждения не должны противоречить Уставу.

- Также, согласно закону РФ «Об образовании», не должно быть противоречий между Уставом и иными локальными актами школы. В силу этого недопустимо, когда в Уставе указан орган – «совет», а положение составлено и действует в отношении несуществующего органа – Управляющего совета.

- Общей характерной чертой для 11 образовательных учреждений из 24 является «переписывание» Положения об Управляющем совете, рекомендованного органами управления образованием, без соответствующей адаптации его для конкретной школы.

- Часто Управляющие советы наделяются полномочием, которое начинается со слова «согласовывает». Непонятно, с каким органом или должностным лицом происходит согласование (директором, педагогическим советом, конференцией, родительскими комитетами и т. д.)

- Вопреки ранее высказанным замечаниям экспертов, в нормативных документах сохраняются компетенции Управляющих советов, начинающиеся со слов «рассматривает» и «заслушивает», которые не порождают управленческих решений.

Если Управляющий совет «заслушивает», «обсуждает» или «рассматривает» – то каковы результаты такого заслушивания и рассмотрения? После обсуждения или заслушивания можно принять информацию к сведению, либо направить рекомендации. После рассмотрения также возможны указанные действия, которые уже есть участие в управлении. Содействие и взаимодействие также должны иметь некоторый управленческий формализованный итог, документ рекомендательного или императивного характера. Как правило, помогают, содействуют данному юридическому лицу внешние субъекты – граждане или организации, а не органы учреждения. А если органы учреждения содействуют внутри – тогда полезно указать кому, какому органу управления или исполнительному органу содействуют, в каких конкретно формах, действиях и процедурах это содействие выражается, реализуется.

Управленческие решения должны выражаться словами «утверждает», «согласовывает», «рекомендует» и т. п.

- Совершенно недопустимой и противоречащей законодательству является иногда встречающаяся практика (не только в Пермском крае) указания в Уставе одного перечня полномочий Совета учреждения, а в положении о Совете – другого, более широкого перечня полномочий. Также недопустимы в отношении Совета учреждения такие формулировки: «утверждает локальные акты школы» и «принимает решения по другим важнейшим вопросам жизни школы, не отнесенным к компетенции директора». Устав школы – это тоже локальный правовой нормативный акт, основной для школы, и его утверждает учредитель, а не Совет. Приказы директора также являются локальными правовыми, иногда нормативными (положения, утверждаемые приказами) актами школы и утверждает их директор единолично. А приведенный текст фактически включил их утверждение в компетенцию Совета учреждения. К компетенции директора не относятся полномочия учредителя по управлению школой, перечисленные в Уставе, но данная редакция и полномочия учредителя фактически входит в компетенцию Совета, что недопустимо. Статья 13 (требования к Уставу образовательного учреждения), п. 5 статьи 35 Закона РФ «Об образовании» четко предписывают: полномочия Совета учреждения и разделение полномочий между руководителем и Сове-

том должны быть исчерпывающим образом указаны в Уставе учреждения. Поэтому в локальном акте – положении о Совете – должен быть указан только тот перечень полномочий, который указан и в Уставе школы. Это требование неоднократно разъяснялось в инструктивно-методических документах Министерства образования и науки РФ (МО и Н РФ).

- Достаточно сложно понять, например, как функционально и процедурно реализовать полномочия Совета, указанные в Положении об Управляющем Совете одной из школ: «Участует: – в принятии решения о создании в учреждении общественных (в том числе детских и молодежных) организаций (объединений), а также может запрашивать отчет об их деятельности; – в принятии решения об исключении обучающихся из учреждения; – в разработке локальных актов, предусмотренных Уставом учреждения; – в принятии решения об оказании мер социальной поддержки обучающимся и работникам учреждения из средств, полученных учреждением от Уставной, приносящей доходы деятельности, и из иных внебюджетных источников».

Возникают многочисленные вопросы: в какой роли и в каком качестве участвует? В какой форме? Каковы правовые последствия этого участия? Наконец, с кем участвует? И т. д. Если продуктом участия является рекомендация руководителю или заключение по данному вопросу – так и следует записать. В положении школы закреплено право Совета согласовывать решения руководителя по другим вопросам. Это понятная процедура совместного принятия решения: руководитель не принимает решения без предварительного принятия Советом решения согласовать рассматриваемый проект локального акта (приказа, положения, программы и др.)

- В уставах образовательных учреждений отмечено, что одним из органов управления образовательным учреждением является Совет, однако не дается расшифровки, какой именно Совет (Совет школы, Попечительский совет, Управляющий совет).

- В одном из уставов записано, что *«Управляющий совет представляет учителю кандидата для назначения на должность руководителя общеобразовательного учреждения»*. Управляющий совет не может быть наделен такими полномочиями, поскольку в соответствии с п. 4. ст. 35 Закона РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об

образовании» руководитель государственного и муниципального образовательного учреждения может быть: избран коллективом образовательного учреждения или избран коллективом образовательного учреждения при предварительном согласовании кандидатуры (кандидатур) с учредителем, или избран коллективом образовательного учреждения с последующим утверждением учредителем; в другом случае – назначен учредителем с предоставлением Совету образовательного учреждения права вето, или назначен учредителем, или назначен Президентом Российской Федерации; еще вариант – нанят учредителем.

- В ряде случаев Управляющий совет наделяется контрольно-надзорными функциями, например: контроль за реализацией в полном объеме образовательных программ в соответствии с учебным планом и графиком учебного процесса; осуществление контроля за организацией питания и медицинского обслуживания в учреждении в целях охраны и укрепления здоровья обучающихся и работников учреждения; контроль за целевым и рациональным расходованием финансовых средств учреждения. При этом формы и результаты контроля часто не прописываются. Можно было бы предложить такую формулировку: «Направление администрации образовательного учреждения, учредителю, иным лицам представлений жалоб, заявлений с целью устранения выявленных нарушений».

- Локальные акты, за исключением Устава, зачастую не имеют указаний на субъекта их принятия (на первом или титульном листе документа – положения об УС, программы развития, публичного доклада, положения о распределении СЧ ФОТ и др.), что не всегда позволяет установить легитимность таких актов.

Это говорит о недостаточной правовой культуре и юридической технике в части оформления локальных правовых, в том числе и нормативных актов образовательных учреждений. Данная оценка относится к звену профессиональных менеджеров – руководителей образовательных учреждений, руководителей и специалистов органов управления образованием на муниципальном уровне, а не к общественной составляющей школьного управления. Тем не менее, именно такого рода недочеты в работе с правовыми документами зачастую делают нелегитимными те или иные формы

и процедуры включения общественности в управление школой и негативно влияют на развитие общественного участия в управление школой.

Допускаемая небрежность в отслеживании компетенций различных субъектов управления – руководителя и Совета учреждения – часто приводит к принятию школой действительно нелегитимных локальных актов. Например, Положение о распределении СЧ ФОТ одной из школ отнесено дополнениями к Уставу к компетенции УС, но утверждено приказом директора. Следовательно, оно нелегитимно с момента его утверждения. Но школа продолжает его использовать как документ, регламентирующий существенные условия трудовых отношений и целевое использование бюджетных средств, что чревато правомерными санкциями при возможных проверках правоохранительными органами (прецеденты уже имеются). Так же и в отношении публичного доклада: он должен быть УТВЕРЖДЕН Управляющим советом, а представленный документ утвержден директором и только СОГЛАСОВАН с Управляющим советом – нелегитимный документ в том смысле, что утверждался/согласовывался в противоречие с процедурой, указанной Уставом школы. В другой школе наоборот: Положение о распределении и критерии распределения согласуются с УС и это внесено в план работы УС, но это не входит в полномочия УС согласно Устава и решение о СОГЛАСОВАНИИ нелегитимно или имеет статус общественного обсуждения и общественных рекомендаций.

● В некоторых случаях Управляющий совет наделяется полномочиями, которые входят в компетенцию иных органов управления учреждением в соответствии с Законом РФ «Об образовании» и Уставом. Например, закрепляется следующая норма «Управляющий совет обсуждает и принимает локальные акты, подлежащие регистрации в качестве дополнений к Уставу». В то же время в Уставе это полномочие отнесено к иным органам самоуправления. Или «Управляющий совет принимает решение об исключении обучающегося из общеобразовательного учреждения». Это неверно, т. к. прием, перевод и отчисление учащихся является исключительно компетенцией руководителя образовательного учреждения.

- В некоторых документах периода создания школьных УС встречаются не совсем корректные формулировки (так, в приказе директора одной из школ «О создании Управляющего совета» есть пункт: «Возложить ответственность за деятельность Управляющего совета на заместителя директора»). Возможно, имелась в виду ответственность за организационную работу по созданию УС...)

Составление юридических документов, в частности Устава и иных локальных актов учреждения, предполагает не только соблюдение юридической техники, но также и соблюдение правил логики и русского языка. В этом случае нормативные предписания становятся понятны исполнителям, исключается многовариантность, зачастую противоположное толкование. Также следует в основном придерживаться устоявшейся и общепринятой терминологии в сферах и объектах регулирования. В случае, когда речь идет о регламентации управления и общественного участия в управлении, также желательно использовать устойчивую и общепринятую терминологию, либо терминологию, установленную инструктивными документами федерального органа управления в нашем случае образования – МО и Н РФ.

Компетенция органа управления (директора, совета, наблюдательного совета и др.) – это **полномочия** органа и его **ответственность**. Полномочия дают органу **право** принимать решения управленческого характера – локальные правовые акты (иногда имеющие нормативный характер) юридического лица – учреждения. Но орган также и **обязан** принимать отнесенные к его полномочиям решения. Принимать эти решения он должен в сроки, обусловленные нормальным функционированием юридического лица, либо в сроки, установленные действующим законодательством, иными нормативными правовыми актами различных уровней, в том числе локальными актами данного юридического лица. За неисполнение этой своей обязанности орган управления несет **ответственность** по закону и/или в соответствии с иными нормативными правовыми актами, включая локальные акты данного юридического лица. За неисполнение обязанностей установлены определенные санкции (уголовная, административная, граждан-

ская, в частности, имущественная ответственность, увольнение руководителя, другие дисциплинарные взыскания, роспуск Совета, предупреждение Совету с требованием исполнения своих обязанностей и др.) Вот такая компетенция как система полномочий (прав), обязанностей и ответственности должна быть нормативно описана Уставом и иными локальными актами школы. Тогда наряду с единоличным органом (руководителем) Совет учреждения станет полноценным коллегиальным органом управления в школе, органом легитимного и ответственного участия общественности в управлении.

Учитывая сказанное выше, в Уставе и более детально в других локальных актах о Совете учреждения необходимо не только указать исчерпывающий перечень его управленческих полномочий, но также и его ответственность за неисполнение закрепленных за ним полномочий, процедуры применения санкций в случае нарушения Советом своих обязанностей.

Полномочия органа учреждения (руководителя, Совета учреждения и др.) желательно формулировать понятно, единообразно и функционально, в *терминах полномочий* органа управления. Формулировки, подобные, например, использованным в одном из Уставов, не вполне соответствуют указанным критериям: «присутствует при утверждении стимулирующей части заработной платы учителя». Изложенное таким образом полномочие не только трудно реализовать, но и трудно однозначно понять. Возможно, его надо понимать как общественное наблюдение (контроль) за процедурой утверждения? Будет ли достаточным для реализации этого полномочия фактическое присутствие большинства членов Совета в момент подписания директором приказа об утверждении распределительной ведомости? Возникают и другие вопросы. Поэтому полномочие желательно излагать ясно, описывая именно функцию, акт, действие, не допуская многовариантности его истолкования. В противном случае необходимо отдельно регламентировать процедуры исполнения полномочия, описанного столь неоднозначно трактуемым способом.

К полномочиям (правам) Совета, несомненно, можно отнести такие функции как «принятие и внесение рекомендаций (руководителю, учредителю по вопросам их компетенции)», «принятие

Советом и внесение (руководителю, учредителю) заключений по проектам их решений или по состоявшимся решениям», «внесение ходатайства» и т. п. Большинство полномочий и наблюдательного Совета в автономном учреждении (кроме трех императивных) сформулированы в этом же подходе. К сожалению, с принятием в 1992 году закона РФ «Об образовании» многие Советы учреждений очень скоро лишились других своих полномочий по участию в управлении, кроме процедур рекомендаций, ходатайств и заключений, которые ОПОСРЕДОВАННО все же реализуют участие общественности в управлении образовательным учреждением. Аналогичное случилось почти сразу с введением обновленной версии попечительских советов в 1999 г., особенно после Постановления Правительства РФ, утвердившего примерное положение о попечительском Совете.

Попыткой расширить этот устоявшийся в практике ограниченный перечень возможных вариантов процедур общественного участия в управлении и было введение в 2004 году в инструктивно-методические документы МО и Н РФ и затем в практику РКПМО 2006-2009 гг. понятия «Управляющий совет». Прилагательное «управляющий» было использовано не в целях конфронтации с адептами советов учреждений (Бочкарев) и попечительских советов (Адамский) и не для отмены/подмены указанных форм. Оно было введено именно в целях фиксации:

- вполне определенной организационной формы участия общественности в управлении школой;
- допустимого с точки зрения федерального органа управления образованием перечня возможных процедур такого участия.

Со стороны организационной формы, прав и обязанностей (компетенции) и процедур участия в управлении Управляющий совет четко определен Инструктивным письмом МО и Н РФ № 14-51-131 от 14.05.2004 и еще раз аналогичным образом в методических рекомендациях МО и Н РФ для РКПМО. Организационная форма – состав, процедуры формирования состава Управляющего совета определены достаточно строго. И с формально-юридической точки зрения орган школы, не отвечающий предписаниям Инструктивного письма Министерства, не может иметь название «Управляющий совет». Орган может иметь любые

другие названия, благо, что законодатель не ограничил перечень возможных названий органа управления (п. 2.1 ст. 35 закона РФ «Об образовании») или органа самоуправления (п.2 ст. 35 закона РФ «Об образовании»). Ни законодатель, ни МОиН РФ в своих рекомендациях по РКПМО никогда не ОБЯЗЫВАЛ школы создавать именно Управляющий совет. Для выполнения рекомендаций РКПМО было достаточно любому из имеющихся органов общественного участия – попечительскому совету, совету учреждения предписать Уставом функцию – полномочие (право) и обязанность участвовать по той или иной процедуре в распределении СЧ ФОТ¹. Поэтому совершенно непонятным остается стремление школ назвать орган общественного участия, сформированный не по правилам, обязательно «Управляющий совет». Пусть он и остается советом, попечительским советом в полном соответствии с его действительным порядком формирования. Зачем создавать путаницу в терминологии?

Каждая из названных организационных форм привлечения общественности к управлению школой имеет свои особенности, свое предназначение, свои «плюсы» и «минусы» и путаница в терминах здесь совершенно излишнее явление. Попечительский совет в соответствии с Указом Президента и Постановлением правительства РФ от 1999 г. – это школьный орган участия общественности в привлечении и использовании средств и ресурсов из внебюджетных источников.

Совет учреждения – это, как правило, школьный коллегиальный выборный представительный орган участников образовательного процесса. В нем нет обязательности участия в составе и в работе руководителя учреждения, представителя учредителя, внешкольной кооптированной общественности, хотя эти субъекты могут включаться в состав совета, если это предусмотрено Уставом. Учредитель не обязательно участвует в формировании совета. Председателем совета может быть избран любой его член из числа участников образовательного процесса.

¹ До РКПМО и Управляющему совету чиновники МО и Н РФ в своем инструктивном перечне от 2004 года также не предусматривали полномочий по распределению СЧ ФОТ.

Управляющий совет **ОБЯЗАТЕЛЬНО** состоит не только из представителей участников образовательного процесса, но и из представителей непедагогических категорий работников учреждения, из кооптированных представителей внешкольной общественности. В нем обязан быть руководитель учреждения и представитель учредителя. В нем не может быть более половины членов – родители (законные представители) обучающихся, не должно быть и более 1\3 работников. Руководитель, работники и представитель учредителя «поражены в праве» быть избранными председателем Управляющего совета. Совет учреждения **МОЖЕТ** быть сформирован в таком же порядке, а Управляющий совет **ОБЯЗАТЕЛЬНО** должен быть сформирован в указанном составе.

И еще одно существенное отличие в отношении компетенции по участию в управлении школой. Совет учреждения, попечительский совет могут и не иметь по Уставу полномочий **НЕПОСРЕДСТВЕННОГО** участия в управлении. Их функции могут быть ограничены опосредованным участием, и тогда их полномочия – это инициативные или по запросу руководителя или учредителя рекомендации, заключения по проектам решений или по состоявшимся решениям руководителя или учредителя учреждения, а также общественный контроль за реализацией принятых руководителем и учредителем решений. И это тоже формы и процедуры участия общественности в управлении, тоже вариант реализации принципа государственно-общественного управления образованием. В некотором смысле – это необходимая стадия развития государственно-общественного управления.

Управляющий совет обязательно наделяется полномочиями принимать решения по вопросам, отнесенным Уставом к его компетенции, в форме локальных правовых актов учреждения как юридического лица, и осуществлять управленческий контроль их выполнения руководителем учреждения. Иначе говоря, решения Управляющего совета по вопросам его компетенции имеют для руководителя, работников учреждения императивный характер. И если Управляющий совет не наделен ни одним управленческим полномочием из перечня, определенного Инструктивным письмом МО и Н РФ – это совет не управляющий. При этом и совет учреждения также **МОЖЕТ**

быть наделен в соответствии с Уставом определенным перечнем управленческих полномочий, то есть правом принимать и издавать локальные правовые акты учреждения, обязательные для руководителя и трудового коллектива учреждения, например, школьный локальный нормативный правовой акт – положение о распределении СЧ ФОТ.

Учитывая сказанное выше, не следует стремиться переименовывать свои успешные, отработанные и привычные формы привлечения общественности к управлению школой обязательно в «Управляющие советы». Иногда достаточно просто дать больше полномочий Совету учреждения, уже существующему.

Главное – понимать что и зачем делается. Если школа, ее трудовой коллектив, родительская общественность считают, что привлекать к управлению школой на данном этапе развития характера государственно-общественного управления достаточно только выборных представителей участников образовательного процесса, то и не следует изобретать «усеченные» формы Управляющего совета. Лучше оставить за таким органом привычное и понятное название – Совет учреждения.

Не следует также дезинформировать относительно формы общественного участия в управлении школой ни себя, ни других. Для этого общепринятые понятия и термины более или менее строго определяются и различаются, чтобы можно было с их помощью различать процессы, явления, формы познаваемого мира и понимать объект мысли, речи, текста другого человека, иначе говоря, быстрее понимать, о чем идет речь в дискуссии.

Изложение методических рекомендаций по организации работы Управляющих советов не являются предметом итогового отчета по результатам экспертизы. Их можно найти на сайте Института развития государственно-общественного управления образованием – <http://www.gouo.ru>.

ПРАКТИКИ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В УПРАВЛЕНИИ ШКОЛОЙ

Анализ практики общественного участия в управлении образованием в школах Пермского края необходимо соотнести с общим ситуационным контекстом развития государственного общественного управления образования (ГОУО) в России, который характеризуется как позитивными, так и негативными моментами.

С одной стороны:

- серьезные и признанные достижения в области развития общественного участия в управлении общим образованием, полученные прежде всего в регионах-участниках КПОМО (включая и Пермский край), в первую очередь: массовое создание в школах органов ГОУ с управленческими полномочиями (в подавляющем большинстве регионов – в форме Управляющих советов), создание органов ГОУ на муниципальном (а в части регионов – и на региональном) уровне, развитие публичной отчетности и сайтов школ, серьезные наработки в области нормативно-правового и документационного обеспечения работы УС;

- свидетельства не только о формальных, но и о содержательных результатах работы УС, осваивающих свои полномочия;

- постепенное «привыкание» к наличию в школах действующих органов ГОУ;

- преодоление многих «страхов» и опасений, имевших место как у профессионалов системы образования, так и у представителей общественности, в связи с созданием УС и наделением их полномочиями;

- фонд широко распространяемых ценных практико-ориентированных методических разработок в помощь практике УС и ГОУО;

- создание практики обучения общественных управляющих-членов УС;

- решение Правительства РФ о создании УС во всех школах к 2012 году.

С другой стороны:

- в условиях завершения реализации КПМО, когда активность школы и общественности в развитии ГОУО получала моральную и материальную поддержку на самом высоком уровне, и при отсутствии явного акцента на развитие ГОУО в рамках инициативы «Наша новая школа», нарастает риск «затухания» этой активности и даже отката назад, что с учетом начальной стадии преобразований в сложнейшей сфере развития ГОУО вызывает определенные тревоги;

- важнейшие новшества, связанные с развитием ГОУО (включая вопросы обучения общественных управляющих), пока не получили необходимого правового закрепления на федеральном и региональном уровне;

- в проекте нового интегрированного Закона «Об образовании» нормативное закрепление принципов ГОУО нуждается в серьезном усилении;

- в сложных экономических условиях некоторые важные достижения КПМО оказались не столь заметными, как могли бы быть, что отрицательно сказалось на мотивации инновационного развития образования; на этом фоне даже реальные и немалые достижения в области ГОУО не выглядят значимыми и приносящими удовлетворение;

- велик разброс между состоянием ГОУО в разных субъектах РФ: наряду с группой лидеров, есть целый ряд регионов, где ситуация с развитием общественного участия пока не претерпела существенных улучшений;

- немалое число созданных УС пока существуют формально, они не нашли своего места в реальном участии в управлении школой;

- говорить о том, что достигнутые эффекты в области общественного участия в управлении соответствуют требуемым качественным результатам, решают задачи, связанные с развитием гражданского общества, что позитивные изменения в укоренении институтов и органов ГОУО стали необратимыми и пройдена «точка невозврата» к ситуации до КПМО, пока преждевременно.

Предстоит очень серьезный объем «черновой» работы, связанный с созданием и запуском во всей стране в реальную работу

всех уже отработанных и выстраданных элементов ГОУО и отставанием завоеваний в этой сфере перед лицом периодически возникающих сомнений, скепсиса в отношении возможностей и дееспособности ГОУО, их полезности и «безопасности» для школы.

В этой связи, в качестве сравнения, не следует забывать, что ситуация с введением ЕГЭ, которая не была связана со столь значительными изменениями в отношениях общества и школы, как развитие общественного участия в управлении, сопровождалась очень длительными и бурными дебатами как до принятия соответствующего закона, так и после него.

В то же время недопущение откатов назад в сфере ГОУО, чреватое дискредитацией его идей и массовым разочарованием вовлеченных в эту работу людей, закрепление достижений периода КПО – это только программа-минимум.

Идея создания УС и развития общественного участия в управлении школой, сделавшая только первые шаги в практике школы, должна пойти намного дальше в условиях введения нового поколения ФГОС и разработки образовательных программ школ, перевода школ в статус автономных учреждений.

Такая ситуация нацеливает анализ существующих практик не только на оценку реальных достижений и недостатков, высвечивание нерешенных вопросов данного этапа становления новых школьных Советов, но и на соотнесение этой практики с задачами следующих этапов, когда ГОУО должны стать нормой жизни и обычным компонентом школьного и управленческого «ландшафта» (как это уже произошло в системах образования стран, раньше России вставших на путь развития ГОУО).

В то же время естественно, что для школ, не имевших опыта сильных Советов ОУ, создание УС в рамках вступления региона в реализацию КПО с необходимостью выполнения четких формальных обязательств по развитию общественного участия в управлении оказалось неким новшеством «спущенным сверху» с вытекающими отсюда последствиями не только позитивного характера.

Насколько можно судить по материалам фокус-групп, общественных слушаний и интервью, за два прошедших года отношение многих директоров школ к роли УС в жизни школы измени-

лось. «В первый год не знали толком – что и как, но потихоньку учились, – говорит один из членов УС. – Стали работать. За прошлый год, считаю, у нас какие-то сдвиги все-таки начались».

Подобные оценки характерны для большинства респондентов. Многие отмечают, что работа Советов активизировалась, в ряде случаев в нее с энтузиазмом включились родители. В некоторых УС созданы и работают комиссии (например, финансово-экономическая, образовательная, организационно-правовая, по контролю за питанием учащихся и т. п.). По мнению наших респондентов, повысилась прозрачность работы Совета, появилось значительно больше доступной информации. На школьных стендах, на сайтах ОУ регулярно появляется разнообразная информация, отражающая деятельность УС, в том числе, выписки из протоколов заседаний УС.

Постепенно формируются представления о разделенной ответственности руководителей ОУ и общественности за судьбу школы, за краеугольные решения, за необходимые непопулярные действия и решения в интересах развития школы. Один из директоров прямо говорит: «мы делим ответственность, часть ответственности возлагается на Управляющий совет. Если мы принимаем решение, то ответственность теперь не на одном директоре, но и на Управляющем совете». О том же говорит член УС: «Суть Управляющего совета – управлять, помогать в управлении. Главное, чтобы в сознании тех, кто входит в этот совет, было понимание, что у них не только директор управляет». Директорский корпус начинает находить в УС помощника, партнера, информационный, профессиональный и кадровый (в областях менеджмента, экономики, юриспруденции и др.) ресурс для системы школьного управления.

Ценным является становящееся в сознании некоторых общественных школьных управляющих – представителей управленческого звена хозяйственных обществ и предприятий – воззрений о стратегической роли Управляющего совета в управлении школой с использованием аналогии с советом директоров в акционерных обществах и с пониманием новой роли в такой модели управления директора школы, как органа реализации коллегиально выбранной стратегии развития.

В некоторых школах уже подошли к осмыслению роли органов общественного управления как к форме предъявления общественного заказа. «Чтобы привлечь общественность, школа становится открытой, – говорит один из директоров ОУ. – Мы ничего не скрываем, мы прозрачны... Общество вправе с нас спросить за то, что мы делаем. Для меня Управляющий совет – это мост между учреждением и обществом».

Самым важным, несмотря на явно представленный в сознании респондентов совершенно справедливый и реалистичный скепсис относительно «чудесных» свойств управляющих советов в управлении и в ресурсообеспечении школ, является нежелание директоров школ и членов управляющих советов ликвидировать предложенную форму общественного участия в управлении школой и надежды на позитивные результаты и эффекты от сохранения и развития данной формы общественного участия.

Как и в других регионах РФ, многие параметры создания и работы УС в школах Пермского края связаны с инициативой и позицией руководителей школ. «В Управляющем совете главный – директор», – резонно заявляет один из членов УС. О том же говорят и руководители ОУ: «Все зависит от директора. Директор сделает, значит, это будет; директор призовет и будет это поддерживать – это будет работать, если нет, то исчезнет»; «Я считаю, что от позиции директора очень многое зависит. Если директор захочет построить эту систему».

На сегодняшний день у большинства преобладает здоровая прагматическая ориентация, в Управляющем совете видят помощника для решения многих задач школы. При этом ориентация на учет интересов самой общественности – на втором плане (что характерно для ситуации и в других субъектах РФ). Можно даже сказать, что директора часто сознательно или бессознательно подталкивают Управляющие советы к выполнению функций, не входящих в круг их полномочий, что неизбежно влечет ослабление внимания к выполнению основных управленческих задач УС. Многие директора с гордостью говорят об активном участии Управляющих советов в решении хозяйственных проблем школы: «Хорошими темпами у нас идет привлечение внебюджетных средств», «Благодаря Управляющему совету в школе полностью

сделан ремонт», «Установка видеонаблюдения», «Помогли решить вопрос по благоустройству школы», «Очистить дорожки различные, связанные со спортом, беговые дорожки... песок привезут, освещение в школе сделают. В хозяйственном плане очень здорово!», «Поддержка родителей бывает очень большая во время выпускных вечеров, организации досуга детей».

Таким образом, руководители ОУ с удовольствием эксплуатируют энтузиазм входящих в УС родителей, заинтересованных в развитии школы, привлекая к решению задач, которыми следовало бы заниматься иным органам (досуг детей – администрация ОУ и родительские комитеты, дисциплина и безопасность в ОУ – администрация; привлечение внебюджетных средств – попечительский совет и т. п.) При этом весьма редки примеры стремления администрации поделиться реальными управленческими полномочиями, привлечь членов УС к решению задач стратегического управления.

В то же время, руководители ряда школ делятся очень интересными и симптоматичными рассуждениями, свидетельствующими об изменении ситуации в связи с появлением УС и позитивной реакции на это со стороны директоров: «Ну, не все нравится в нашем председателе УС вышестоящему органу. А что я могу сказать? Я им не управляю. Он мною управляет. Все по нормативным актам. Мне это даже очень удобно с этой стороны. Эту болезнь левизны я уже давно прошел, когда пытаешься все делать сам, сам, все сам. Я не все на себя беру. Я понял уже давно: – чем больше у меня будет общественных органов, тем больше гласности, тем мне легче. И перед другими инстанциями, проверяющими органами. И в целом, чем больше людей участвует в принятии решения, тем они его лучше выполняют».

Эту тенденцию к осознанию директорами защитной от учредителя, надзирающих и проверяющих инстанций функции Управляющего совета вполне можно отнести к позитивным факторам «принудительно-добровольного» внедрения Управляющих советов в рамках РКПМО. Директор школы в лице управляющего совета обрел самоощущение общественной помощи и поддержки, перестал чувствовать себя одиноким «стойким оловянным солдатом» в отношениях с учредителем и другими властями.

Часть руководителей ОУ убеждена в том, что «общественное участие – это дополнительная помощь»: «Сейчас-то я понимаю,

что это хорошо, потому что проще, когда родители, часто совсем непростые в общении, входят в Управляющий совет. Проще решать вопросы школы и в плане взаимодействия с районом»; «Общественное управление, лично для меня, я считаю, это помощь и поддержка в работе школы. Не как руководителю, а в целом школы». Большая часть опрошенных руководителей ОУ уже не разделяет опасений, что некомпетентные управляющие будут вмешиваться в деятельность педагогов и администрации. Большинство директоров отмечает, что УС им помогают, в компетенции учителей не вмешиваются.

Большинство опрошенных директоров отметили важность и полезность Управляющего совета в роли «дружелюбного критика» школьной администрации и некоторые даже сумели повысить исполнительскую ответственность своих заместителей, используя механизмы и формы их отчетности перед Управляющим советом. Последнее, в частности, свидетельствует об исключительной адаптивности, о менеджерском таланте и творческом подходе российского школьного директора в условиях принудительного расширения общественного участия в управлении школой.

В некоторых школах развитие общественного управления привело к выводу о необходимости сосуществования ряда органов с отличающимися полномочиями: «Сейчас у меня масса общественных органов, методический и административный совет, Управляющий совет. Попечительский совет у нас продолжает работать. Ведь там деньги, у них счет. Они вместе соединяются и решают проблемы». Заметим, что в некоторых школах, где после появления УС перестал работать родительский комитет, через некоторое время стало ясно, что он тоже необходим – и началась его работа (воспитательная работа, подготовка дня учителя и т. п.)

За последние два года произошел явный прорыв в сфере открытости школы для местного сообщества, связанный как с информатизацией образования, так и с выполнением обязательств КПО. Нельзя не заметить, что сейчас подавляющее большинство ОУ размещает на своих сайтах наиболее важные локальные нормативные документы и иную информацию. Чрезвычайно важно, что теперь они легко доступны для всех желающих их получить. Этот

шаг в реализации права на информацию участников образовательного процесса, сделанный во многом благодаря настойчивости органов управлению образованием, трудно переоценить.

В рамках экспертизы было изучено как образовательные учреждения подходят к размещению на своих интернет-сайтах наиболее важных документов, касающихся государственно-общественного управления в ОУ¹. Результаты изучения этого вопроса можно представить в виде таблицы (см. ниже).

Тип документа	Представлен на сайте	Не представлен на сайте
Устав ОУ	17	1
Положение об УС	18	0
Программа развития школы или образовательная программа	15	3
Положение о новой системе оплаты труда (НСОТ)	10	8
Публичный отчет за прошлые годы	18	0
Публичный отчет за последний год	14	4
План работы Управляющего совета	4	14

Можно заметить, что в информационной политике ОУ наиболее важными материалами считаются учредительные документы и отчеты. Иные материалы, раскрывающие механизмы реализации ГОУ, пока только осваиваются. Понятно, что они пока не вос-

¹ Всего было изучено более 40 школьных Интернет-сайтов школ. Для анализа представленных материалов были отобраны 18 ОУ (по 3 школы на каждой территории, где проводилась экспертиза). Образовательные учреждения выбирались на основании того, что на их сайтах было представлено наибольшее количество важнейших документов, касающихся ГОУ.

принимаются учащимися, родителями и педагогами как важные. Кроме того, возникает предположение, что некоторые руководители ОУ опасаются внесения в школу некоторого хаоса в связи с увеличением открытости управления и поэтому, имея документы в печатном виде, они не выкладывают их для общего доступа. Таким образом, даже подход ОУ к предоставлению обществу информации о нормах, институтах и практиках государственно-общественного управления в школе позволяет увидеть некоторые аспекты для ответа на ключевой вопрос в сфере ГОУ: **«Насколько реально включена общественность в механизмы управления?»**

В нашем случае наиболее наглядно выглядит позиция по представлению на сайтах планов работы управляющих советов. Сам факт отсутствия на сайтах $\frac{3}{4}$ ОУ плана работы УС может отражать совершенно разные реалии, но, в любом случае, они неприятные. Либо совет не работает – поэтому нет плана, либо совет работает без плана, а значит, бессистемно, либо план работы у совета существует, но о нем не смогли или не сочли уместным проинформировать общественность!

Другие аспекты анализа представленных на школьных сайтах документов будут представлены в связи с рассмотрением различных аспектов практик работы УС, что найдет отражение в последующей части обзора.

Кроме того, рассмотрение информационного пространства ОУ, посвященного государственно-общественному управлению, позволяет увидеть разрывы логики ГОУ на основе представления информации разными документами. Например, в программе развития ОУ определены некие приоритеты, в то же время критерии стимулирующей части ФОТ нацелены на поощрение достижений в совсем иных областях, а публичный отчет демонстрирует приоритеты, не совпадающие ни с первым, ни со вторым. Это свидетельствует о недостаточном понимании взаимосвязей различных механизмов реализации государственно-общественного управления в школе всеми включенными в него субъектами. Одним из частных следствий становится непонимание участниками образовательного процесса связи названных документов с управленческими практиками, восприятие их как ненужных, заданных «сверху», формальных.

Понимание естественности наличия у представителей гражданского общества собственной инициативы, своего видения школьной стратегии и желания проводить их в жизнь в диалоге со школой пока проявляется слабо (как, впрочем, и сами проявления такой инициативы). Несмотря на то, что некоторые ОУ включили в полномочия УС утверждение программы развития, учебного плана, образовательной программы и т. д., в целом говорить о серьезном влиянии УС на содержание стратегических документов школ пока преждевременно.

Как и во многих других субъектах РФ, в школах Пермского края представлен широкий спектр реальных видов активности Управляющих советов, которые готовы оказать администрациям школ помощь в решении многих вопросов, в том числе – текущих и повседневных.

На сегодняшний день наиболее освоенными видами деятельности Управляющих советов являются определение режима работы школы (в первую очередь, пятидневная или шестидневная неделя), определение необходимости введения школьной формы, осуществление контроля за питанием учащихся, привлечение внебюджетных средств. Названные виды деятельности вполне адекватны модельным представлениям о работе Управляющих советов и локальным нормативным актам. Наряду с этим, в некоторых школах Управляющие советы берут на себя не свойственные для этого вида общественных структур функции. Например, респонденты из некоторых ОУ отмечают, что члены УС включаются в решение задач администрации по поддержанию дисциплины на занятиях (участвуют в рейдах, сидят на уроках), организуют праздники (т. е. подменяют родительский комитет), занимаются патриотическим воспитанием учащихся, работой с «трудными» подростками (работа педагогов школы) и т. п. При этом, как правило, названные компетенции не закреплены ни в Уставе, ни в Положении об УС. Другими словами, не понимая смыслов и необходимости реализации основных компетенций, присущих УС, общественные управляющие естественным образом направляют свои усилия не на них, а на то, что им кажется понятным и важным.

Говорить об устойчивой включенности УС в реализацию всех полномочий, предписываемых Уставами ОУ, пока нельзя. Видимо,

к этому до конца не готовы обе стороны – и школа, и члены УС. Рассмотрим наиболее важные из стратегических полномочий УС.

Как правило, Управляющие советы прошли через выработку критериев и/или распределение стимулирующей части фонда оплаты труда. Поскольку Пермский край в 2008 г. включился в реализацию КПМО, среди полномочий УС обычно представлены соответствующие полномочия. Насколько можно судить по словам наших респондентов, серьезных конфликтов, связанных с распределением стимулирующей части ФОТ с участием УС, удается избегать, но сами размеры СЧ оказываются весьма скромными. Эта сложность объективная, но, несмотря на это, немалозначная. Члены УС в интервью выплескивают свои эмоции по этому поводу: «какие-то копейки», «200 рублей – это смех, оскорбление» и т. п. Мнения школьных администраторов, педагогов и родителей совпадают: сокращение фонда для стимулирования обесмысливает надбавку.

Как бы то ни было, позитивным эффектом можно признать реальное включение членов УС ряда школ в процесс выработки критериев стимулирующих надбавок: где-то смогли учесть (пусть в очень малой степени) запрос родителей через определение веса некоторых критериев, в отдельных случаях даже смогли отразить в критериях мнение учащихся о работе педагогов. Любопытно мнение одного из руководителей ОУ о роли кооптированных членов УС в решении вопроса о надбавках: «Учителя, у них своя точка зрения. Родители – им как-то неудобно говорить и они стесняются оценивать работу учителя. А вот которые у нас – люди кооптированные..., они экономисты, они депутаты, они в этом разбираются. Они дельные советы дают».

Однако даже во многих «продвинутых» УС, к сожалению, пока отсутствуют ясные представления о выработке критериев распределения стимулирующей части ФОТ как о инструменте управления, о способах выражения заказа на образование через критерии стимулирующих надбавок и т. п. Высказывания респондентов свидетельствуют о недопонимании подходов к распределению стимулирующей части оплаты труда, например: «Почему, если есть качественные результаты, учителю не заплатить? Важно и моральное отношение к ребенку. Но как выразить это в мате-

риальном плане? Сложно». А большая часть УС участвует в этой деятельности весьма формально. Члены ряда управляющих советов говорят так: «Я считаю, сам Совет ничего не решает... только соглашается», «Распределять сколько каждому педагогу давать – это в нашу компетенцию не входит. Естественно, мы за педагогов голосуем. Учителя и руководство сами лучше знают» и т. п.

Нет сомнений, что документы о НСОТ есть в каждой школе – это требование учредителя, однако только в 10 школах они представлены на сайте. Часто на сайте есть приказ по образовательному учреждению о переходе на НСОТ, но разработанного положения с четкими критериями распределения стимулирующих надбавок нет. В нашей выборке из 18 ОУ только 7 полностью предлагают общественности свою систему распределения стимулирующей части оплаты труда. Кстати, критерии распределения стимулирующей части ФОТ, представленные в положениях, в большинстве своем полностью повторяют то, что предложили в качестве рекомендаций органы управления образованием. Только в одном положении указывается, что в качестве приложения к оценочным показателям может проводиться анкетирование представителей родительской общественности и обучающихся.

Такие полномочия, как согласование бюджетной заявки ОУ, сметы расходования внебюджетных средств, утверждение финансового отчета директора, даже если они закреплены нормативно, как правило, в реальности не освоены, во многом вследствие неготовности членов УС к деятельности, требующей специальных компетенций. Директора говорят об этом так: «Мы их знакомим», «Мы все это объясняем» и т. д. Очевидно, что на практике эта функция УС сводится к ознакомлению с некоторыми сторонами финансовой деятельности ОУ. Как говорит один из членов УС: «В протокол записываем – ознакомлен, согласен. Как бы согласовали...»

С разной степенью успешности Управляющие советы осваивают свои компетенции по участию в составлении публичного годового отчета ОУ. В некоторых школах это стало совместной работой администрации и Управляющего совета. Один из директоров подчеркивает естественность совместной деятельности: «Это отчет за учебный год, поэтому здесь все работаем. И члены

Управляющего совета и замы... невозможно одному составить отчет полностью за год».

В то же время в большинстве школ публичный отчет является продуктом деятельности администрации. В некоторых школах члены управляющего совета подключаются как советники: «Мы с директором, когда она все это готовит, обговариваем, советуемся... Потом она все делает сама». В некоторых школах публичный доклад ОУ проходит только согласование с УС. Симптоматично, что один из наших респондентов-директоров отчет директора приравнивал к публичному отчету ОУ. Характерно и то, что в этом году из 18 изученных нами сайтов ОУ только 14 содержали публичный отчет за последний год, в то время как все 18 ОУ представили публичный отчет за предшествующий год, когда строгость контроля за его наличием определялась обязательствами по КРМО. При этом большая часть рассмотренных нами отчетов более похожа на рекламу образовательного учреждения, слабо ориентирована на выявление проблем и поиск путей их решения. Да и написаны отчеты, как правило, сложным для понимания далеких от педагогики людей языком. Можно констатировать, что в большинстве случаев, члены управляющих советов, да и руководители ОУ не до конца разобрались со смыслами представления публичной отчетности и механизмами включения в эту деятельность общественных управляющих. Публичный отчет пока не стал механизмом связи с общественностью по решению управленческих задач.

Еще больше сложностей у общественных управляющих вызывает работа с программой развития ОУ. В большей части ОУ программу развития разрабатывала администрация без участия УС. Все 15 программ, ставшие объектом экспертизы¹, были написаны администраторами ОУ, а также научными руководителями ОУ. Механизмы учета запросов участников образовательного процесса в программе и ее разработке не были обозначены. В большинстве ОУ именно Управляющий совет компетентен утверждать программу развития учреждения. При этом симптоматично, что в некоторых

¹ В ходе экспертизы анализировались Программы развития ОУ, представленные на сайтах 18 ОУ (по три ОУ в каждой из 6 выбранных территорий). На сайтах трех ОУ программы развития отсутствовали.

учреждениях, где по Положению программа развития принимается УС, в самой программе указано, что она разработана и утверждена директором (последнее, скорее всего, ближе к истине). По самим программам невозможно понять роль УС в развитии ОУ. Радует то, что в некоторых ОУ существуют четкие формулировки, позволяющие Управляющему совету включить в программу свои приоритеты, например: «Ежегодно устанавливаются направления и приоритеты развития» «УС *согласовывает* программу развития по представлению директора». В некоторых программах прямо указано: «Программа развития согласована с председателем УС».

Однако просматривается стремление к изменению сложившейся ситуации. Некоторые директора заявляют: «При создании новой программы развития Управляющий совет примет активное участие в разработке», «Составляли мы педагогическим коллективом, но какая-то часть программы была подсказана и Управляющим советом... А теперь мы стоим перед проблемой создания программы развития на следующий этап, у нас созданы творческие группы. Управляющий совет у нас включается». Важно обратить внимание на положительную тенденцию: во многих ОУ уже прописаны механизмы включения в программу приоритетов Управляющего совета. Можно сделать вывод: у Управляющих советов формально закрепляется важнейшая функция: определение стратегических задач развития учреждения. Пока эта функция органами государственно-общественного управления полностью не освоена, хотя все больше проявляется тенденция к ее освоению.

Как проблему следует назвать недопонимание членами УС и руководителями ОУ возможностей развития государственно-общественного управления в школе в случае приобретения образовательным учреждением статуса автономного учреждения. Среди образовательных учреждений, в которых проводились экспертные интервью, было лишь одно, собирающееся в ближайшее время стать автономным. Заметим, что включение общественности в жизнь этого ОУ, развитие ученического самоуправления – на высоком уровне. Однако, с прицелом на автономный статус, Устав ОУ поменялся. По новому Уставу в наблюдательный совет дети, естественно, не вошли. А Управляющему совету в новом Уставе не нашлось места. Таким образом, произошла ликвидация одной

из освоенных учащимися и родителями форм участия в управлении школой, функции которой не могут полностью взять на себя ни наблюдательный совет, ни имеющиеся органы ученического, родительского и педагогического самоуправления. Внимательный подход к применению правовых норм позволил бы сохранить наработанные практики, включить в образовательное пространство ОУ новый институт (наблюдательный совет), наряду с имеющимися (родительский комитет, попечительский совет, управляющий совет и т. д.), перераспределив полномочия органов государственно-общественного управления.

В целом проанализированные материалы позволяют утверждать, что практика деятельности УС в школах Пермского края к настоящему моменту состоялась, сложилась, завершается этап ее становления с присущими ему ошибками и трудностями роста, и, соответственно, речь идет уже о ее дальнейшем укреплении и совершенствовании.

Можно зафиксировать, что в школах края наблюдается серьезный и достаточно системный подход к развитию общественного участия в управлении образованием, что позволяет отнести край к группе регионов-лидеров по данному направлению модернизации образования.

Отраженная в представленных материалах деятельность органов ГОУО в школах Пермского края в целом соответствует нормативным модельным представлениям, продвигаемым на федеральном уровне.

Вместе с тем, изученная практика демонстрирует наличие проблем, дефектов, недостатков, неизбежно присущих начальной фазе столь сложного и масштабного образовательного и социального нововведения, несет на себе определенные негативные черты, в том числе связанные с издержками ускоренного внедрения в рамках КПОМО с его системой жестких и отслеживаемых на федеральном уровне формальных обязательств.

ПРОБЛЕМЫ

Вовлечение общественности в органы государственно-общественного управления осуществлялось в рамках КПОМО в краткие сроки, зачастую без необходимой подготовительной (информаци-

онной, разъяснительной) работы, что неизбежно привело к формированию у значительной части общественности представлений о «кампанейщине», «формальности» и временности данных органов.

Инициатива вовлечения общественности в управление на данном этапе исходит преимущественно от «государства», практически воплощается его «представителями» (в лице органов управления различного уровня), что закономерно влечет определенный набор рисков как для динамики и качества процесса внедрения, так и для качества работы созданных органов (формирует стереотип реактивных действий, ожидания инструкций «сверху» и т. п.)

Причины можно назвать такие:

- слабое развитие в России в постсоветское время традиций деятельности на общественных началах, самодеятельности и волонтерства, (родители иногда вполне серьезно ставят вопрос об оплате их работы в УС и бывают разочарованы тем, что таковая не предусмотрена);

- статус «общественного управляющего» не получил пока адекватного признания в местном сообществе (в международной практике статус управляющего является достаточно престижным);

- общественность недостаточно информирована о функциях и возможностях органов ГОУО, правах и обязанностях управляющих.

Анализ показывает, что на сегодняшний день большинство действующих УС пока не освоили заложенную в данной модели роль органа стратегического управления и поэтому просто воспроизводят в своей работе подходы, характерные для традиционной модели школьных советов и родительских комитетов.

Есть основания считать, что возможности для реализации Управляющими советами стратегического подхода к управлению школой ограничиваются и объективными факторами, прежде всего – недостаточной финансово-хозяйственной самостоятельностью школы. В ведущих системах образования Европы и Америки инструменты подотчетности школы и общественного участия в управлении продемонстрировали свою эффективность именно в условиях расширения автономии школы.

Картина участия общественности в управлении ресурсами выглядит достаточно противоречиво.

С одной стороны, решаются традиционные задачи привлечения родителей к содействию школе в ремонте и закупках оборудования, и для решения этих задач администрация стремится использовать созданные УС.

С другой стороны, родительское сообщество все более отчетливо проявляет интерес к масштабам и способам использования администрацией бюджетных средств. УС предпринимают попытки реализовывать полномочия по планированию бюджета и контролю за его исполнением. А это иногда вызывает болезненную реакцию той же администрации, полагающей, что лучше советам ограничиться привлечением внебюджетных средств, чем контролировать бюджет, который и так явно недостаточный, по их мнению.

Современное родительское сообщество имеет сегодня более осознанный и конкретный «запрос» к школе и стремится активнее влиять на жизнь школы с целью его реализации. На сегодняшний день оно не вполне удовлетворено степенью учета своего запроса. Однако органы ГОУО пока не проявили себя как эффективные площадки для оформления «общественного заказа» к содержанию и качеству образования и сопровождению его реализации.

Практика работы созданных УС, в частности практика участия УС в распределении стимулирующей части фонда оплаты труда работников школы, показывает, что представители общественности с достаточным доверием относятся к позиции (предложениям) администрации в отношении вопросов содержания образования, оценке его качества. Отчасти, как признают сами общественные управляющие, это отношение объясняется недостаточной компетентностью в рассматриваемых вопросах.

В перспективе готовность общественности к оформлению общественного заказа и его реализации через полномочия УС будет стимулироваться такими факторами как введение новых стандартов образования (предполагающих большую свободу школы в разработке образовательной программы), развитие практик независимой итоговой аттестации учащихся и подотчетности (благодаря чему общественность получит объективные свидетельства результатов качества образования в школе).

Пока не решен вопрос бюджетного финансирования организа-

ционно-технического обеспечения работы органов ГОУО (расходы на организационные нужды, оплату труда секретаря).

Среди тенденций развития деятельности органов ГОУ, вызывающих критическое отношение, можно отметить использование УС для «защиты» определенных решений администрации учреждений, муниципальных органов управления, зачастую по вопросам, не входящим в компетенцию советов. С другой стороны, отмечаются отдельные попытки УС участвовать в принятии управленческих решений, выходящих за пределы компетенции.

Анализ обнаруживает следующие **проблемы и риски** расширения общественного участия в управлении образованием:

- недостаток знаний (компетентности, опыта) представителей общественности в системе управления и оценке качества;
- низкий уровень мотивации (активности, инициативности) общественности к участию в управлении, оценке качества;
- несовершенство действующего федерального законодательства, его отставание от передовой практики, «лакуны» и противоречия в существующей нормативной базе.

В Пермском крае в известной степени проявились проблемы, характерные для регионов, реализующих комплексные проекты модернизации образования:

- возникновение социально-психологической напряженности в педагогическом сообществе как реакция на участие общественности в процедурах оценки результативности деятельности педагогов и распределении стимулирующей части ФОТ, недовольство части педагогических работников необходимостью отчитываться за свою деятельность перед общественностью;

- недостаточная мотивация и даже сопротивление администраторов системы образования, стремление администрации оставить контроль и принятие решений за собой;

- формализм и имитация общественного участия в управлении по причине массового внедрения;

- небольшие возможности стимулирующей части ФОТ (как барьер для реализации полномочий по участию в оценке и стимулировании качества работы педагогов и руководителей школ);

- несогласованность действий Управляющего совета с традиционными формами общественного участия в управлении школой.

Проведенный анализ коснулся только сферы общего образования, в которой, как известно, наблюдается наибольшее продвижение в плане расширения общественного участия в управлении. Между тем решение этих вопросов не менее актуально для дошкольного, начального и среднего профессионального образования.

Заметим, что развитие общественного участия в управлении образованием остается в числе важных трендов в развитии российского образования в целом. Министр образования и науки РФ А. А. Фурсенко на итоговой коллегии Минобрнауки России 19 марта 2010 года недвусмысленно заявил: «В рамках комплексных проектов продемонстрирована важность общественного участия в принятии решений на всех этапах и уровнях выработки этих решений. Сейчас необходимо сделать следующий шаг – перенести полученные результаты на всю систему образования. Мы можем и должны сделать это через реализацию национальной образовательной инициативы «Наша новая школа».

РЕКОМЕНДАЦИИ ОРГАНАМ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАНИЕМ И ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМ УЧРЕЖДЕНИЯМ ПО ДАЛЬНЕЙШЕМУ РАЗВИТИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В УПРАВЛЕНИИ ШКОЛОЙ

Рассматривать государственно-общественное управление образованием как ведущий механизм реализации национальной образовательной инициативы «Наша новая школа».

В целях нормативно-правового закрепления и расширения эффективной практики общественного участия в управлении образовательными учреждениями как важнейшего направления развития российского образования желательно разработать с участием общественности и принять на краевом уровне с учетом накопленного опыта и изменений законодательства:

- 1) Примерное положение о наблюдательном совете МАОУ.
- 2) Примерное положение об Управляющем совете общеобразовательного учреждения для автономного ОУ.
- 3) Примерное положение об Управляющем совете общеобразовательного учреждения для бюджетного ОУ.

Принять на муниципальном уровне разработанные на основе

краевых примерных положений Примерные положения об Управляющем совете и наблюдательном советах МАОУ и об Управляющем совете общеобразовательного бюджетного учреждения.

Разработать с участием общественности и реализовать меры по совершенствованию координации деятельности (программ, планов, мероприятий) краевого и муниципального уровня по внедрению государственно-общественного управления образованием. Разработать и утвердить документы, регламентирующие деятельность муниципальных координаторов государственно-общественного управления образованием.

Утвердить примерные положения (требования) к сайтам (Интернет-представительствам) образовательных учреждений всех типов и видов, органов управления образованием муниципального уровня.

Активнее использовать инструменты стимулирования внедрения государственно-общественного управления на краевом уровне (конкурсы публичных докладов, сайтов, Управляющих советов, общественных управляющих), знаки признания (награды, благодарности, грамоты) для общественных управляющих.

Принять участие в деятельности федеральной сети государственно-общественного управления в системе образования.

Содействовать в создании на муниципальном и краевом уровне ассоциативных объединений общественных управляющих, управляющих советов.

Организовать обучение руководителей муниципальных общеобразовательных учреждений по развитию государственно-общественного управления образованием.

Стимулировать и оказывать поддержку Управляющим советам по освоению и реализации стратегических полномочий, в первую очередь по участию в разработке и утверждению программ разви-

тия различного уровня, образовательных программ образовательных учреждений, программ управления качеством образования, публичных докладов.

Активизировать работу по внедрению методов аудита, самоанализа и самооценки работы органов государственно-общественного управления образованием на региональном, муниципальном уровнях и в образовательных учреждениях.

Расширить масштабы обучения общественных управляющих. Развивать систему подготовки тьюторов по обучению общественных управляющих. Разработать и утвердить документы, регламентирующие работу тьюторов.

Предусмотреть организацию летних и зимних школ, профильных смен для учащихся – членов государственно-общественного управления образованием.

Активизировать работу по выявлению и распространению лучших практик, передового опыта государственно-общественного управления образованием.

Увеличить масштабы и расширить спектр каналов информирования общественности о ходе и результатах внедрения государственно-общественного управления образованием.

Довести итоги общественной экспертизы развития общественного участия в управлении школой до всех муниципальных органов управления образованием, руководителей и членов управляющих советов ОУ. Для этого широко распространить итоговый отчет о проведенной экспертизе в печатном и электронном виде (через сайты ОУ и органов управления образованием), а также организовать презентации отчета руководителей и членов управляющих советов ОУ. Организовать презентацию отчета для руководителей муниципальных органов управления образованием на заседании расширенной коллегии министерства образования Пермского края или на одном из ближайших совещаний.

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УС ПОСЛЕ ПРИНЯТИЯ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 83-ФЗ
«О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В
СВЯЗИ С СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕМ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ (МУНИЦИПАЛЬНЫХ) УЧРЕЖДЕНИЙ»

Принятие Федерального закона № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» прямо никак не влияет на установленные к моменту его выхода в свет полномочия и функции Управляющего совета в образовательном учреждении.

Отдельные существенные изменения в порядке организации финансово-хозяйственной деятельности бюджетного образовательного учреждения позволяют осмыслить и ввести в практику новые функции и полномочия Управляющего совета, а также расширить уже апробированные и закрепленные за ним ранее.

Новая законодательная реальность позволяет расширить полномочия Управляющего совета не только в контроле расходования бюджетных и внебюджетных средств на стадии заслушивания и утверждения отчетов руководителя по финансовым вопросам, утверждения или согласования финансового раздела публичного доклада учреждения, но также и в финансовом планировании деятельности образовательного учреждения, в формировании ресурсной базы образовательного учреждения.

В ведение Управляющего совета теперь правомерно передать утверждение или согласование раздела финансового плана учреждения о привлечении внебюджетных средств, включая доходы от реализации дополнительных платных образовательных услуг от иной, предусмотренной Уставом приносящей доход деятельности (добровольные денежные и имущественные безвозмездные взносы, благотворительные пожертвования и др.)

Управляющему совету можно доверить планирование и при-

влечение дополнительных внебюджетных доходов от спонсоров и благотворителей.

Управляющий совет, в зависимости от состава его членов, имеет возможность не только принимать принципиальные решения о регламентации такой деятельности в образовательном учреждении, но и принимать силами своих членов непосредственное участие в привлечении к школе спонсоров и спонсорских взносов. Участие Управляющего совета также видится и в планировании расходования привлеченных в таком порядке средств.

Принятие ФЗ-83 позволяет Управляющему совету реализовывать следующие полномочия (если они закреплены в Уставе учреждения):

- утверждение или согласование финансового плана учреждения;
- утверждение или согласование сметы расходования средств, полученных учреждением из внебюджетных источников, включая средства от приносящей доход деятельности (от реализации платных образовательных услуг и иной приносящей доход деятельности, предусмотренной Уставом учреждения);
- заслушивание и утверждение отчета руководителя о выполнении финансового плана, об исполнении сметы расходования средств, полученных учреждением из внебюджетных источников, включая средства от приносящей доход деятельности (от реализации платных образовательных услуг и иной приносящей доход деятельности, предусмотренной Уставом учреждения);
- утверждение или согласование штатного расписания учреждения;
- утверждение или согласование порядка и условий оплаты труда лиц, занятых в реализации приносящей доход деятельности, включая деятельность по реализации дополнительных платных образовательных услуг.

Финансовый план учреждения будет состоять из двух принципиально различных разделов, включающих сметы расходования денежных средств.

Первый будет описывать расходы бюджетных средств, полученных учреждением в качестве финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания.

Второй будет представлять из себя план, а скорее – прогноз поступления внебюджетных средств (средств, полученных от приносящей доход деятельности, целевых безвозмездных взносов и благотворительных пожертвований физических и юридических лиц, спонсорских взносов) и смету расходования этих средств, полученных учреждением из внебюджетных источников, включая средства от приносящей доход деятельности (от реализации платных образовательных услуг и иной приносящей доход деятельности, предусмотренной Уставом учреждения).

Закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» предусматривает отказ от финансирования по смете.

Как в новой ситуации видится участие Управляющего совета в финансовом планировании и контроле за исполнением бюджета школы? Какой документ теперь будет согласовывать Управляющий совет?

Действительно, бюджетной заявки, которую до настоящего времени во многих школах согласовывал Управляющий совет, теперь не будет. Пока не установились порядок и практика финансового обеспечения выполнения государственного (муниципального) задания государственным (муниципальным) учреждением, трудно прогнозировать роль и возможности влияния Управляющего совета на размер бюджетного финансирования образовательного учреждения.

Можно предположить, что учредитель, заинтересованный в развитии государственно-общественного характера управления в образовании, найдет роль и место для Управляющего совета и муниципального общественного совета по образованию в обсуждении проекта муниципального задания и объемов его финансового обеспечения.

В том случае, если ранее были предусмотрены процедуры контроля со стороны Управляющего совета исполнения сметы бюджетного финансирования, то это не отменяет участия Управляющего совета в контроле исполнения финансового плана школы.

Управляющий совет может, согласно Уставу, утвердить или не утвердить отчет руководителя об исполнении муниципального задания и исполнении финансового плана учреждения.

Управляющий совет оценивает использование бюджетного финансирования и с позиций выполнения руководителем программы развития учреждения.

Сохраняется роль Управляющего совета в утверждении или согласовании публичного доклада учреждения, в котором есть раздел о финансовой отчетности как бюджетным, так и по внебюджетным средствам.

Можно прогнозировать расширение полномочий Управляющего совета в части утверждения или согласования финансового плана учреждения взамен согласования бюджетной заявки как в части планирования исполнения муниципального задания, так и в части планирования расходования средств из внебюджетных источников (от приносящей доход деятельности, включая реализацию дополнительных платных образовательных услуг, благотворительные пожертвования и целевые безвозмездные взносы, спонсорские взносы).

В целом, в образовательных учреждениях, заинтересованных совместно со своими учредителем в развитии государственно-общественного характера управления, роль Управляющего совета в финансовой сфере может расширяться до его участия *в формировании ресурсной базы учреждения*, включая и планирование развития кадрового ресурса не только с количественной, но и с качественной стороны: участие в планировании затрат на повышение квалификации педагогического персонала, утверждении или согласовании штатного расписания учреждения.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА ГОСУДАРСТВЕННО-
ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В АВТОНОМНОМ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ УЧРЕЖДЕНИИ

Согласно Федеральному закону от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее – Закон № 174-ФЗ) наблюдательный совет должен быть в каждом автономном, в т. ч. образовательном учреждении (далее – ОУ).

*Сравнительная характеристика наблюдательного
и Управляющего советов*

Между наблюдательным и Управляющим советами ОУ **есть много общего:**

1. Как наблюдательный, так и Управляющий советы являются коллегиальными органами управления учреждением, поскольку за первым из них законодательно, а за вторым – в соответствии с Уставом в обязательном порядке закрепляется перечень управленческих полномочий.

2. Решения, принятые наблюдательным и Управляющим советами в рамках отведенной им компетенции, имеют императивный характер, т. е. обязательны для исполнения руководителем и работниками учреждения.

3. В состав обоих советов включаются официально назначенные представители учредителя.

4. Несмотря на то, что члены Управляющего совета избираются участниками образовательного процесса или кооптируются в его состав решением совета, сформированный Управляющий совет получает легитимность так же, как и наблюдательный совет по решению учредителя (учредитель, в частности, может оспорить членство в Управляющем совете избранного или кооптированного члена только по признакам нарушения процедур его избрания или кооптации).

5. Как наблюдательный, так и Управляющий советы могут быть распущены по решению учредителя.

В то же время между наблюдательным и Управляющим советами ОУ **существуют серьезные отличия**. В первую очередь по составу:

1. Если в Управляющий совет в обязательном порядке включается руководитель учреждения с правом решающего голоса, то в наблюдательном совете его членство исключено; он может только присутствовать на заседаниях совета с правом совещательного голоса.

2. В состав Управляющего совета должен входить один представитель учредителя, а в состав наблюдательного совета – как минимум, два: один представляет орган, на который возложены функции учредителя по реализации его полномочий в сфере образования, другой – орган, на который возложены функции учредителя по реализации его полномочий в сфере государственного или муниципального имущества. По решению учредителя в наблюдательный совет могут быть также включены и другие представители органов государственной власти (для государственных автономных учреждений) или местного самоуправления (для муниципальных автономных учреждений).

3. В состав как Управляющего, так и наблюдательного советов должны входить представители общественности, однако при этом Управляющий совет самостоятельно кооптирует их в свой состав, а в наблюдательный совет они включаются по решению учредителя.

4. В состав Управляющего совета должны входить представители работников учреждения, родители обучающихся и обучающиеся старших классов, а в состав наблюдательного совета могут входить (но не обязательно) только представители работников учреждения.

Таким образом, **по составу наблюдательный совет – это орган участия учредителя в управлении автономным учреждением** (в лице его представителей совместно с выбранными учредителем представителями общественности, которых должно быть не менее одной трети от всего состава), а **Управляющий совет – это орган совместного участия в управлении учреждением учредителя** (в лице представителя по ведомству образования), руководителя, представителей трудового коллектива, обучающихся

старших классов, родителей, а также представителей внешкольной общественности.

Наблюдающий и Управляющий советы отличаются также по своим полномочиям.

За Управляющим советом по предложению ОУ учредитель вправе закрепить в Уставе полномочия, дающие право принимать решения в рамках основной Уставной деятельности, финансовых вопросов, определять политику учреждения, в т. ч. в сфере управления качеством образования, утверждать или согласовывать локальные нормативные правовые акты и др.

Если Управляющий совет в рамках своей компетенции утверждает какое-либо решение, то руководитель ОУ обязан его исполнить. Более того, если решение, принятое руководителем и требующее по Уставу согласования с Управляющим советом, с ним не согласовано, оно не имеет юридической силы.

Наблюдательный совет вправе предписывать ОУ выбор аудиторской фирмы для ежегодного обязательного аудита, разрешать или не разрешать руководителю совершать крупные сделки или заключать сделки, в совершении которых имеется заинтересованность, утверждать отчеты руководителя (о деятельности учреждения, об использовании имущества, об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности), а также годовую бухгалтерскую отчетность.

По остальным имущественным и финансовым вопросам наблюдательный совет дает учредителю и руководителю свои заключения и рекомендации, которые могут им либо учитываться, либо не учитываться при принятии решения.

В обязательном порядке наблюдательный совет дает заключения:

- по проекту плана финансово-хозяйственной деятельности учреждения;
- по предложениям руководителя о выборе кредитных организаций для открытия расчетных счетов.

Кроме того, **наблюдательный совет в рамках своей компетенции также рассматривает:**

- предложения учредителя или руководителя учреждения о внесении изменений в Устав;

– предложения учредителя или руководителя учреждения о создании и ликвидации филиалов учреждения, об открытии и закрытии его представительств;

– предложения учредителя или руководителя учреждения о реорганизации учреждения или о его ликвидации;

– предложения учредителя или руководителя учреждения об изъятии имущества, закрепленного за учреждением на праве оперативного управления;

– предложения руководителя учреждения об участии учреждения в других юридических лицах, в т. ч. о внесении денежных средств и иного имущества в Уставный (складочный) капитал других юридических лиц или передаче такого имущества иным образом другим юридическим лицам, в качестве учредителя или участника;

– предложения руководителя учреждения о совершении сделок по распоряжению имуществом, которым учреждение не вправе распоряжаться самостоятельно.

Таким образом, **по своим полномочиям наблюдательный совет – это орган надзора и контроля за деятельностью руководителя учреждения по распоряжению финансами и имуществом.** К образовательной политике, стратегии, разработке образовательной программы, мониторингу результатов основной Уставной деятельности наблюдательный совет отношения не имеет.

Управляющий совет – это орган стратегического управления и мониторинга по всем видам деятельности образовательного учреждения.

Правовая основа государственно-общественного управления автономным образовательным учреждением

Закон № 174-ФЗ не касается вопросов государственно-общественного управления автономным ОУ, поскольку его действие распространяется не только на образовательные учреждения, но и на учреждения здравоохранения, культуры, спорта и др.

Принцип государственно-общественного управления предусмотрен только для образовательных учреждений и потому предписан Законом РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» (далее – Закон

РФ «Об образовании»): «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» (п. 2 ст. 35).

Федеральным законом № 174-ФЗ для автономного учреждения установлены три самостоятельных субъекта управления: учредитель, наблюдательный совет и руководитель. Первые два субъекта обладают собственной исключительной (т. е. не подлежащей передаче иным субъектам (органам) управления) компетенцией, а к компетенции руководителя может быть отнесено все то, что не отнесено к компетенции учредителя и наблюдательного совета, а также других органов управления в учреждении.

Поскольку законодатель оставил перечень форм самоуправления открытым, под действие данного предписания попадает, в частности, и Управляющий совет. Можно было бы под формой самоуправления понимать и наблюдательный совет, но Закон № 174-ФЗ относит его к органам управления, а не самоуправления.

В то же время согласно п. 5 ст. 35 Закона РФ «Об образовании» разграничение полномочий между советом и руководителем ОУ определяется Уставом. С учетом положения п. 2 ст. 35 под советом ОУ можно понимать и управляющий, и попечительский, и наблюдательный советы.

В связи с этим у руководителей ОУ может сложиться мнение, что после преобразования бюджетного ОУ автономное функции управляющего совета сможет взять на себя наблюдательный совет или что в автономном ОУ не нужны другие формы и органы самоуправления – родительские комитеты, попечительские советы, педагогические советы и советы трудового коллектива, а также органы ученического самоуправления.

Это мнение ошибочно, поскольку полномочия и функции наблюдательного и Управляющего советов существенно отличаются. В частности, наблюдательный совет не может участвовать в

реализации права родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении учреждением (ст. 52 Закона РФ «Об образовании»). Для родителей придется и в автономном ОУ создавать отдельный орган самоуправления (например, родительский комитет).

Кроме того, если учредитель утвердит Устав автономного ОУ, разработанный в полном соответствии с Законом № 174-ФЗ о наблюдательном совете, и в нем не будет предусмотрено участие представителя (представителей) трудового коллектива, то в отсутствие других форм и (или) органов самоуправления (например, педагогического совета, собрания или совета трудового коллектива) будет нарушено право работников учреждения на участие в управлении, закрепленное за ними п. 1 ст. 55 Закона РФ «Об образовании».

Для реализации в образовательных учреждениях, включая автономные, принципов государственно-общественного управления, совмещения единоначалия и самоуправления, а также для реализации права родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении ОУ наблюдательный совет не подходит, поскольку он задумывался и создавался для иных целей.

Учитывая эту особенность управления образовательными учреждениями и, в частности автономными образовательными учреждениями, законодатель ввел в ст. 35 Закона РФ «Об образовании» п. 2.1: «В части, не урегулированной законодательством Российской Федерации, порядок формирования органов управления образовательного учреждения и их компетенция определяются Уставом образовательного учреждения». Кроме того в ст. 8 Закона № 174-ФЗ «Органы автономного учреждения» говорится следующее:

1. Структура, компетенция органов автономного учреждения, порядок их формирования, сроки полномочий и порядок деятельности таких органов определяются Уставом автономного учреждения в соответствии с настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами.

2. Органами автономного учреждения являются наблюдатель-

ный совет автономного учреждения, руководитель автономного учреждения, а также иные предусмотренные федеральными законами и Уставом автономного учреждения органы (общее собрание (конференция) работников автономного учреждения, ученый совет, художественный совет и другие).

Таким образом, для обеспечения реализации в образовательных автономных учреждениях сочетания принципов государственно-общественного управления, единоначалия и самоуправления законодатель предусмотрел наряду с обязательным для всех автономных учреждений наблюдательным советом возможность создания органов самоуправления (п. 2 ст. 35 Закона РФ «Об образовании») и, в случае необходимости, закрепление в Уставе разграничения полномочий между советом учреждения и его руководителем.

Единственное, что нельзя делать в такой ситуации – это предусмотреть Уставом передачу всех или части полномочий наблюдательного совета Управляющему совету или иному органу управления автономного ОУ.

Внесение изменений в Устав автономного ОУ

Закон № 174-ФЗ не содержит предписаний по управлению автономными ОУ, противоречащих в этой части предписаниям Закона РФ «Об образовании».

При переходе бюджетного ОУ в статус автономного руководитель может обсудить с учредителем изменение порядка своего назначения и увольнения. Пунктом 6 ст. 9 Закона № 174-ФЗ к компетенции учредителя в области управления автономным учреждением отнесено «назначение руководителя автономного учреждения и прекращение его полномочий, а также заключение и прекращение трудового договора с ним, если для организаций соответствующей сферы деятельности федеральными законами не предусмотрен иной порядок назначения руководителя и прекращения его полномочий и (или) заключения и прекращения трудового договора с ним». Поскольку п. 4 ст. 35 Закона РФ «Об образовании» для организаций сферы образования предусматривает также иные порядки назначения руководителя, можно предложить учредите-

лю записать в Уставе учреждения, что руководитель автономного ОУ может быть:

- избран коллективом образовательного учреждения;
- избран коллективом образовательного учреждения при предварительном согласовании кандидатуры (кандидатур) с учредителем;
- избран коллективом образовательного учреждения с последующим утверждением учредителем;
- назначен учредителем с предоставлением совету образовательного учреждения наложения права вето;
- назначен учредителем;
- нанят учредителем.

К компетенции учредителя в области управления автономным учреждением относятся:

- 1) утверждение Устава автономного учреждения, внесение в него изменений;
- 2) рассмотрение и одобрение предложений руководителя учреждения о создании и ликвидации филиалов учреждения, об открытии и о закрытии его представительств;
- 3) реорганизация и ликвидация учреждения, а также изменение его типа;
- 4) утверждение передаточного акта или разделительного баланса;
- 5) назначение ликвидационной комиссии и утверждение промежуточного и окончательного ликвидационных балансов;
- 6) назначение руководителя учреждения и прекращение его полномочий, а также заключение и прекращение трудового договора с ним, если для организаций соответствующей сферы деятельности федеральными законами не предусмотрен иной порядок назначения руководителя и прекращения его полномочий и (или) заключения и прекращения трудового договора с ним;
- 7) рассмотрение и одобрение предложений руководителя учреждения о совершении сделок с имуществом учреждения в случаях, если в соответствии с ч. 2 и 6 ст. 3 настоящего Федерального закона для совершения таких сделок требуется согласие учредителя;

8) решение иных предусмотренных настоящим Федеральным законом вопросов.

Ст. 9 Закона № 174-ФЗ.

В отношении наблюдательного совета при проектировании Устава автономного ОУ необходимо конкретизировать:

- состав совета;
- срок его полномочий;
- порядок назначения представителей работников автономного учреждения членами совета;
- порядок и сроки подготовки, созыва и проведения заседаний совета;
- возможность учета представленного в письменной форме мнения члена совета, отсутствующего на его заседании по уважительной причине, при определении наличия кворума и результатов голосования;
- возможность принятия решений советом путем проведения заочного голосования.

Кроме того, Уставом должен быть в общих чертах предусмотрен порядок назначения учредителем представителей работников автономного учреждения в состав наблюдательного совета и порядок принятия решения о досрочном прекращении их полномочий в случае, если Уставом предусмотрено включение в состав наблюдательного совета представителей работников учреждения (п. 8 ст. 10 Закона № 174-ФЗ). В то же время конкретные процедуры отбора и назначения представителя (представителей) работников учреждения в состав наблюдательного совета и участие в этих процедурах собрания работников или совета трудового коллектива можно оговорить в другом локальном акте учреждения.

Согласно п.1 ст. 8 Закона № 174-ФЗ «В состав наблюдательного совета автономного учреждения входят представители учредителя автономного учреждения, представители исполнительных органов государственной власти или представители органов местного самоуправления, на которые возложено управление государственным или муниципальным имуществом, и представители об-

щественности, в том числе лица, имеющие заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности.»

Также в зависимости от взаимоотношений с учредителем (органом власти региона или местной администрацией) руководителю необходимо попытаться повлиять на квоту представителей «иных государственных органов, органов местного самоуправления», кроме представителя органа управления образованием и органа управления имуществом (соответственно государственного или муниципального).

Закон устанавливает, что количество представителей государственных органов и органов местного самоуправления в составе наблюдательного совета не должно превышать одну треть от общего числа членов совета. Если отношения учреждения и его руководителя с государственными органами или органами местного самоуправления таковы, что расширение их участия пойдет на пользу учреждению, следует добиваться от учредителя увеличения этой квоты в размерах не более одной трети состава. В противном случае, наоборот, полезно остановиться именно на установленном законом минимуме.

Регулирование квот и, соответственно, числа голосов разных представителей в наблюдательном совете на стадии разработки Устава возможно за счет установления количества представителей общественности, в т. ч. лиц, имеющих заслуги и достижения в соответствующей сфере деятельности. При этом надо понимать, что суммарное число членов наблюдательного совета по закону не может быть менее 5 и более 11 человек.

Исходя из того, что Закон № 174-ФЗ императивно предписывает наличие в составе наблюдательного совета представителей общественности, но не содержит конкретных предписаний по порядку их назначения, а также относит их назначение к компетенции учредителя, можно рекомендовать прописать в Уставе порядок отбора таких кандидатур с участием органов самоуправления ОУ. Подробно регламентировать реализацию этого порядка можно в ином локальном акте учреждения.

В переговорах с учредителем на стадии разработки и утверждения Устава автономного ОУ руководитель должен помнить, что Закон № 174-ФЗ не отменяет и не вправе отменить нормативное

предписание п. 2 ст. 13 Закона РФ «Об образовании»: «Устав гражданского образовательного учреждения в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации, разрабатывается и принимается образовательным учреждением и утверждается его учредителем».

Как уже было отмечено выше, п. 2 ст. 8 Закона № 174-ФЗ не запрещает, а п. 2.1 ст. 35 Закона РФ «Об образовании» предусматривает создание в автономном ОУ иных (помимо наблюдательного совета и руководителя) органов управления. Поэтому Устав автономного ОУ в разделе «Управление образовательным автономным учреждением» должен содержать описание создаваемых в учреждении форм и органов самоуправления: общего собрания (конференции) родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, общего собрания работников учреждения, совета трудового коллектива, педагогического совета, совета учреждения, Управляющего совета, попечительского совета, органов ученического самоуправления и др.

В случае создания в автономном ОУ кроме наблюдательного совета еще и совета учреждения, Управляющего или попечительского совета, Уставом ОУ необходимо предусмотреть разграничение полномочий между этими органами управления и руководителем ОУ, исходя из перечня, не отнесенного Законом № 174-ФЗ к компетенции учредителя и наблюдательного совета.

Если в автономном ОУ наряду с наблюдательным советом создан Управляющий, при описании в Уставе способа его формирования и управленческих полномочий следует руководствоваться рекомендациями, содержащимися в письме Минобрнауки России от 14.05.2004 № 14-51-131/13 <О методических рекомендациях по функциям, организации и работе управляющих советов общеобразовательных учреждений>, а также рекомендациями Минобрнауки России по реализации региональных комплексных проектов модернизации образования 2006–2009 гг.

При переходе бюджетного ОУ в статус автономного можно взять из старого Устава учреждения положения об управляющем совете, исключив из его ведения вопросы и полномочия,

закрепленные Законом № 174-ФЗ за наблюдательным советом, а также перенести в новый Устав все положения о других органах и формах самоуправления, существовавших в учреждении.

Руководитель ОУ должен помнить, что нет никаких законодательных препятствий к тому, чтобы все или часть представителей общественности в наблюдательном совете были кооптированы в управляющий совет и включены в иной совет учреждения (попечительский и др.) Их участие в работе других органов может улучшить взаимоотношения между всеми участниками учебно-воспитательного процесса и повысить качество образовательной деятельности учреждения. Более того, закон не запрещает поступить аналогичным образом и в отношении представителей в наблюдательном совете иных государственных органов или органов местного самоуправления.

Орган, исполняющий функции учредителя, также вправе назначить своим представителем в наблюдательном и управляющем советах одно и то же лицо. Участие представителя учредителя в решении вопросов стратегии управления автономным ОУ в составе Управляющего совета совместно с представителями трудового коллектива, родителей обучающихся и обучающихся старших классов не может не повлиять на его мнение и позицию при участии в работе наблюдательного совета.

Таким образом, грамотные действия руководителя автономного ОУ на этапе разработки Устава учреждения помогут ему выстроить долгосрочные и взаимовыгодные отношения с наблюдательным советом – постоянно действующим органом надзора и контроля со стороны учредителя за его деятельностью.

СОДЕРЖАНИЕ

Общая информация об экспертизе	3
Нормативная документация по государственно-общественному управлению в образовательном учреждении	9
Практики общественного участия в управлении школой	22
<i>Приложение 1. О деятельности УС после принятия Федерального закона № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»</i>	<i>43</i>
<i>Приложение 2. Реализация принципа государственно-общественного управления в автономном образовательном учреждении</i>	<i>47</i>

ЦЕНТР ГРАЖДАНСКОГО ОБРАЗОВАНИЯ И ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

**ГРАЖДАНСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА
ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ
В УПРАВЛЕНИИ ШКОЛОЙ**
(ИТОГОВЫЙ ОТЧЕТ)

Составители:

**Косарецкий С. Г., Моисеев А. М., Новикова Н. В.,
Поносов Д. П., Суслов А. Б., Седельников А. А.**

Компьютерная верстка

Г. Вобликова

Ответственный за выпуск

И. Максарова

Формат 84x108 $\frac{1}{32}$ Бумага ВХИ

Тираж 1000 экз. Заказ № 344

Отпечатано с готовых файлов в СПУ «МиГ»
614000, г. Пермь, ул. Попова, 9. Т. 210-36-40