



Серия «Библиотека школьного управляющего»



Косарецкий С. Г.,  
Седелников А. А., Мерцалова Т. А.,  
Шимутин Е. Н., Моисеев А. М.



## Государственно-общественное управление образовательным учреждением в вопросах и ответах



Москва  
2015

Косарецкий С. Г., Седельников А. А., Мерцалова Т. А., Шимутина Е. Н., Моисеев А. М. Государственно-общественное управление образовательным учреждением в вопросах и ответах — Москва, 2015. — 106 с. — (Серия «Библиотека школьного управляющего»).

Под общей редакцией С. Г. Косарецкого

Предлагаемое пособие построено в формате катехизиса: ключевые темы теории и практики государственно-общественного управления образовательным учреждением излагаются в виде ответов на вопросы.

Материал для пособия отобран на основе анализа опыта работы управляющих советов школ, мониторинга развития государственно-общественного управления в образовании в российских регионах, практики консультирования общественных управляющих на портале «Общественное участие в управлении образованием» (<http://goou.ru>).

При формировании содержания пособия учтены новации в области регулирования деятельности образовательных организаций и государственно-общественного управления в образовании в №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», а также актуальные изменения в столичной системе образования (создание территориальных образовательных комплексов).

Пособие адресовано общественным управляющим, активным родителям, руководителям и педагогам, заинтересованным в полноценном реализации принципа государственно-общественного управления школой.

*О серии «Библиотека школьного управляющего»*

*Издание серии «Библиотека школьного управляющего» отражает новый этап становления управляющих советов столичных школ – переход от освоения базовых стандартов работы к реализации основных полномочий и решению актуальных задач, стоящих перед общеобразовательными организациями. Тематика серии охватывает наиболее значимые вопросы функционирования и развития современной школы: формирование ее бюджета и оплата труда педагогов, разработка образовательной программы и программы развития, сохранение и укрепление здоровья школьников, обеспечение информационной открытости и др. Из книг серии школьные управляющие узнают о том, как соответствующие сферы деятельности регулируются в законодательстве, что относится к компетенции и ответственности школы, каковы полномочия управляющего совета и оптимальные способы их практической реализации.*

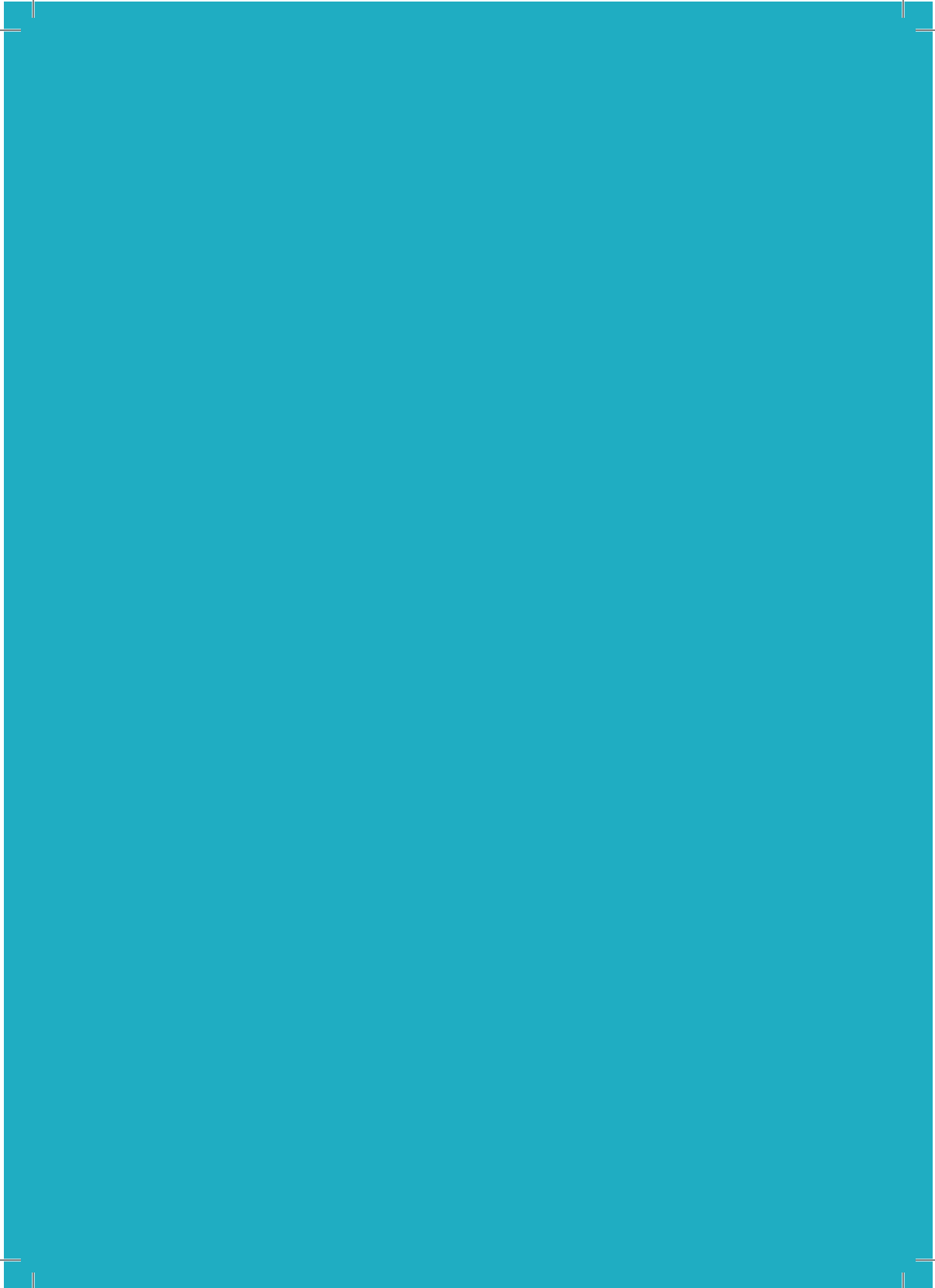
*В содержание книг включены фрагменты нормативных правовых актов, школьной документации, практические примеры.*

*Авторами книг являются ведущие российские эксперты в рассматриваемых областях.*

*Серия издается по заказу Департамента образования города Москвы.*

© Косарецкий С. Г., Седельников А. А.,  
Мерцалова Т. А., Шимутина Е. Н.,  
Моисеев А. М., 2015 г.





# Оглавление

Введение .....	2
Глава 1. Управляющий совет – интегральная модель государственно-общественного управления образовательным учреждением .....	4
Глава 2. Полномочия управляющего совета.....	28
Глава 3. Создание и прекращение деятельности управляющего совета .....	48
Глава 4. Состав управляющего совета.....	58
Глава 5. Организация деятельности управляющего совета .....	65
Глава 6. Оценка и самооценка деятельности управляющего совета.....	75



## Введение

Предлагаемое пособие адресовано общественным управляющим, активным родителям и их партнерам в управленческом корпусе школ.

Пособие построено в формате катехизиса: авторы на основе анализа практики и проводимой ими с 2004 г. опытно-экспериментальной работы в ряде регионов России, мониторинга развития государственно-общественного управления в образовании дают конкретные ответы на вопросы, касающиеся разных аспектов деятельности управляющих советов.

Жанр катехизиса имеет ряд преимуществ.

Во-первых, есть возможность, не давая полной (и потому – неизбежно объемной и широкой) картины рассматриваемой темы, остановиться на самых главных вопросах, волнующих практику и практиков.

Во-вторых, сами вопросы как форма мысли позволяют концентрированно раскрывать в ответах наиболее важные и значимые аспекты.

В-третьих, при ознакомлении с вопросами, интересующими коллег, и ответами на них авторов пособия читатели как бы включаются в этот диалог, у них возникают и свои варианты ответов, и новые вопросы; таким образом, развивается важная составляющая управленческого мышления – мышление категориями государственно-общественного управления школой.

Вопросы, задаваемые авторам на встречах в различных аудиториях, на сайтах, в письмах, отражают разную степень осведомленности руководителей школ по проблеме государственно-общественного управления, разную вовлеченность в ее решение, разное отношение к этому начинанию.

Можно, пожалуй, говорить о нескольких слоях этих вопросов.

Первый слой – смысловые вопросы, или «вопросы на понимание», например: *управляющему совету предоставляются серьезные полномочия, а отвечает-то за все по-прежнему директор? для чего вводить публичные доклады образовательных учреждений? не приведет ли привлечение к управлению непрофессионалов к негативным последствиям для образовательного учреждения?*

Второй слой – содержательные вопросы, или «что-вопросы», например: *каковы полномочия и функции управляющего совета в вопросе оказания образовательным учреждением платных услуг?*

Третий слой – технологические вопросы, или «как-вопросы», например: *как организовать самоанализ работы управляющего совета?*

Структура и содержание книги в известной степени отражает эти слои вопросов и соответствующих им ответов.

Вопросы и ответы в пособии для удобства работы сгруппированы в ряд тематических разделов.

Предлагаемая книга не является первым подобным пособием по избранной нами проблематике – она продолжает и развивает начатую авторами несколько лет назад традицию подготовки катехизисов по тематике государственно-общественного управления школой<sup>1</sup>.

В новом пособии учтен опыт развития государственно-общественного управления за прошедший период, изменения федерального законодательства (в том числе принятие №273 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»), изменения в организации системы образования (например, создание территориальных образовательных комплексов).

---

<sup>1</sup> См.: Учебно-методические материалы по организации деятельности Управляющих Советов./ Под общей редакцией А.М.Моисеева. – М.: МГОУ, 2004. Государственно-общественное управление образовательным учреждением в вопросах и ответах. Под общей редакцией: С. Г. Косарецкий. М.: ИФ «Сентябрь», 2011.



## Глава 1.

# Управляющий совет – интегральная модель государственно-общественного управления образовательным учреждением



Как и когда возникла идея об управляющем совете в российской школе?

На федеральном уровне автором и «двигателем» идеи управляющего совета школы являлся А. А. Пинский. Он увидел, что Закон РФ «Об образовании» под видом «органа самоуправления» позволяет при согласии учредителя создать в школе реальный коллегиальный орган государственно-общественного управления, орган реального участия общества в управлении образовательным учреждением в целом, а не отдельными фрагментами его деятельности. Иначе говоря, у директора изымаются, а управляющему совету передаются полномочия принятия решений по определенным вопросам из перечня компетенции и ответственности образовательного учреждения, предусмотренного статьей 28 Федерального Закона «Об образовании в Российской Федерации».

При этом А. А. Пинский выбрал термин «управляющий совет» для того, чтобы подчеркнуть принцип обязательности наличия у этого органа управленческих полномочий (прав на принятие управленческих **решений** по ряду значимых вопросов функционирования и развития общеобразовательного учреждения в целом). Решения управляющего совета являются локальными правовыми актами в общеобразовательном учреждении, что указывается в уставе. Решения управляющего совета по вопросам, отнесенным уставом образовательного учреждения, обязательны для исполнения руководителем образовательного учреждения, его работниками, участниками образовательного процесса. В модели А. А. Пинского основными задачами управленческой деятельности управляющего совета являются:



- а) определение основных направлений развития общеобразовательного учреждения;
- б) повышение эффективности финансово-экономической деятельности общеобразовательного учреждения, стимулирования труда его работников;
- в) содействие созданию в общеобразовательном учреждении оптимальных условий и форм организации образовательного процесса;
- г) контроль соблюдения надлежащих условий обучения, воспитания и труда в общеобразовательном учреждении, сохранения и укрепления здоровья обучающихся, целевого и рационального расходования финансовых средств общеобразовательного учреждения.

В 2004 -2005 гг. под руководством А. А. Пинского Минобразования России провело в семи регионах эксперимент по апробации школьных управляющих советов, который дал более 200 управляющих советов в образовательных учреждениях Российской Федерации. С 2006 года деятельность по созданию управляющих советов перенесена в 32 региона. Наименование «управляющий совет» было окончательно признано как массово употребляемое в отношении «органа самоуправления» в школах в постановлении Правительства РФ от 14 февраля 2006 г. №89 «О мерах государственной поддержки образовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы» и в Приказе Министерства образования и науки РФ от 07 марта 2006 г. №46 «Об утверждении Порядка и критериев конкурсного отбора общеобразовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы», регламентирующими реализацию региональных комплексных проектов модернизации образования в Приоритетном Национальном проекте «Образование».

В принятом в 2012 году Федеральном Законе «Об образовании в Российской Федерации» «управляющий совет» рассматривается как форма коллегиального органа управления образовательной организацией (п.4).

На форуме Общероссийского народного фронта «Качественное образование во имя страны», состоявшемся 15 октября 2014 года, Президент России Владимир Путин поддержал идею о совершенствовании нормативного методического обеспечения деятельности управляющих советов.

В перечень поручений Президента по итогам форума Общероссийского народного фронта «Качественное образование во имя страны» включено поручение: «Правительству Российской Федерации подготовить совместно

с Общероссийским общественным движением «Народный фронт «За Россию» и представить в установленном порядке предложения по методическому сопровождению деятельности управляющих советов общеобразовательных организаций и советов родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся».



В чем заключается главное отличие модели «управляющего совета» от существовавших до того моделей: школьного совета, попечительского совета? В чем видится ее преимущество?

Сегодня организационная форма управляющего совета представляет собой, по существу, интегральную модель государственно-общественного управления на уровне образовательного учреждения. Все остальные формы коллегиальных органов управления общеобразовательной организацией, отмеченные в п. 4 статье 26 Федерального Закона «Об образовании в Российской Федерации», являются в теоретическом плане частыми случаями управляющего совета, а в практическом, организационно-управленческом плане – формами реализации отдельных сторон, свойств, функций и признаков управляющего совета.

Например, известный с конца 80-х годов XX века совет школы представляет собой коллегиальный орган, который не имеет в обязательном порядке в своем составе кооптированных из «внешкольной» общественности членов, не имеет представителя учредителя, и членство в нем не является обязательным для руководителя школы.

Если несколько изменить перечень полномочий по управлению образовательным учреждением и способы формирования коллегиального органа образовательного учреждения, получим известную теперь модель наблюдательного совета в автономном учреждении, введенную Федеральным законом «Об автономных учреждениях» №174-ФЗ.

Если вывести из управляющего совета представителей обучающихся, педагогов и оставить в нем без полномочий по принятию обязательных решений только «внешкольных» попечителей и родителей, оказывающих школе благотворительную помощь, получаем известную форму самоуправления под названием «попечительский совет школы», введенную в практику соответствующими Указом Президента РФ и Постановлением Правительства РФ в 1999 году.

Главное отличие управляющего совета от «совещательных» советов и иных органов самоуправления состоит в том, что его решения по вопросам, отнесенным к его ведению уставом образовательного учреждения, являются правовыми локальным актами образовательного учреждения, часть из них имеет нормативный характер (положения, регламенты и др.).

В силу этого все решения управляющего совета в рамках отведенной ему уставом образовательного учреждения компетенции имеют для образовательного учреждения и его руководителя императивный характер.

Именно модель «управляющего совета» позволяет максимально ответственно вовлечь широкие слои «образовательной» общественности (педагогической, родительской, ученической из старшей ступени обучения), а также внешкольной общественности в реальное стратегическое управление школой, соблюдая эффективный и рациональный баланс полномочий между коллегиальным стратегическим управлением и единоличным текущим руководством в образовательном учреждении.

Является ли обязательным управляющий совет в образовательной организации?



Федеральный закон №273-ФЗ указывает, что управление образовательной организацией независимо от формы собственности осуществляется на основе сочетания принципов единоначалия и коллегиальности (ч. 2, ст. 26). При этом сложившиеся на практике согласно Закону РФ «Об образовании» органы самоуправления новый Федеральный закон №273-ФЗ именует коллегиальными органами управления (ч. 4, ст. 26).

Федеральный закон № 273-ФЗ различает, какие из коллегиальных органов управления создаются в обязательном порядке, а какие – согласно уставу образовательной организации. К первым относится общее собрание (конференция) работников (либо работников и обучающихся), педагогический (ученый) совет, ко вторым – попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный совет и другие органы (ч. 4, ст. 26).



Продолжает ли действовать Письмо Минобразования РФ от 14.05.2004 № 14-51-131/13 «О методических рекомендациях по функциям и работе управляющих советов общеобразовательных учреждений»?

Письмо Минобразования РФ от 14.05.2004 № 14-51-131/13 «О методических рекомендациях по функциям и работе управляющих советов общеобразовательных учреждений» продолжает действовать, его никто не отменял. Но надо понимать, что его действие направлено не на образовательное учреждение, как таковое, а на орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя образовательного учреждения. Последний в целях развития, конкретизации или унификации подходов к формированию управляющих советов в своих подведомственных учреждениях имеет право издать собственный нормативный правовой документ на основании Письма Минобрнауки России. Таким нормативным документом и должно руководствоваться образовательное учреждение. Например, в Москве - это утвержденное Приказом Департамента образования города Москвы от 25 января 2013 года №13 Примерное положение об управляющем совете образовательного учреждения, подведомственного Департаменту образования города Москвы.



В чем заключаются отличия управляющего совета от попечительского совета общеобразовательного учреждения?

Как управляющий, так и попечительский совет образовательной организации имеют общие нормативные правовые основания создания и функционирования. Этими основаниями являются положения статьи 26 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» №273 от 29.12.2012г. На уровне закона Российской Федерации каких-либо отличий между попечительским и управляющим советами не существует. Будет ли отличаться управляющий совет от попечительского совета в функциях, объеме полномочий, способах формирования, организационной структуре, зависит от того, как все эти признаки и свойства прописаны в уставе образовательного учреждения.

Теоретически возможно представить себе ситуацию, не противоречащую закону, когда попечительский совет имеет все полномочия управляющего

совета, формируется посредством тех же процедур, что и управляющий совет, и, соответственно, имеет аналогичный состав членов – представителей участников образовательного процесса и внешкольной общественности. На практике нам такой феномен встречать не приходилось.

Слова «попечительский» и «управляющий» имеют как общие, так и различающиеся смыслы. Поскольку юридически в отношении образовательного учреждения эти смыслы никак законодательно не закреплены, полезно сравнить общеупотребительное содержание этих слов.

Понятие «управление» в его научном смысле не очень простое, в быденном сознании ассоциируется привычно с руководством, распоряжением ресурсами, хозяйственными, финансовыми и иными делами организации, направлением деятельности подчиненных работников.

Попечение, столь понятное и привычное россиянам XIX – начала XX века, сегодня ассоциируется в основном с опекой и попечительством в отношении несовершеннолетних или частично либо полностью недееспособных лиц. С одной стороны, это забота, опека, помощь, с другой стороны, это принятие решений в отношении опекаемого, его имущества, прав и т.п., без права опекаемого такое решение отменить. С этой стороны опека содержит все признаки управления опекаемым, направления его действий попечителем, распоряжения ресурсами, финансами, хозяйственными делами.

Таким образом, попечитель – это заботливый управляющий, призванный ответственно управлять опекаемым и его имуществом в интересах опекаемого. Такой смысл вкладывали в понятия «попечитель гимназии», «попечительский совет училища» в России в прошлом. В современном российском праве нет понятия «попечительство» в отношении юридических лиц, в том числе в отношении образовательных учреждений.

Для образовательного учреждения правовое определение попечительский совет получил в известном Указе Президента РФ и Постановлении Правительства РФ в 1999 году. При этом функции «заботливого ответственного управления» данным Указом и Постановлением попечительскому совету приданы не были. Перед ним была поставлена задача содействия образовательному учреждению в привлечении дополнительных ресурсов из внебюджетных источников в основном за счет добровольных благотворительных пожертвований в имущественной или денежной форме от юридических и физических лиц.

При этом право управлять даже этой деятельностью, определять направления расходования привлеченных внебюджетных средств за попечительским советом закреплено не было. Статья 26 Федерального закона «Об образовании

в Российской Федерации» № 273 от 29.12.2012 г. позволяет это сделать на уровне устава учреждения с согласия его учредителя. Но сложившаяся устойчивая традиция реализации принципа государственно-общественного управления в образовании, заключающаяся в том, что принцип единоначалия реализовывался всегда в действительности, а принцип коллегиальности, как правило, фиктивно, закрепила такое «бесправное» положение попечительского совета, что отразилось и на нормативном уровне в соответствующем Постановлении Правительства РФ об утверждении Положения о попечительском совете образовательного учреждения.

Попытка создать фактически управляющий совет под названием «попечительский совет» формально будет не вполне соответствовать данному федеральному нормативному правовому акту, который не отменен и продолжает действовать.

В отношении управляющего совета существует инструктивное Письмо Минобразования России №14-51-131 от 14.05.2004 г., которое четко описывает порядок создания, состав управляющего совета и квоты в нем представителей различных категорий участников образовательного процесса и внешкольной общественности, перечень управленческих полномочий, которые передаются управляющему совету.

В этом письме также предусмотрена ответственность управляющего совета за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих функций и полномочий, за принятия решений, противоречащих законодательству, иным нормативным правовым актам, решениям учредителя образовательного учреждения, уставу и иным локальным правовым актам образовательного учреждения и порядок применения санкций к управляющему совету, нарушающему свои обязанности.

Таким образом, нормативные правовые акты и сложившаяся широкая практика создания и деятельности управляющих и попечительских советов в школах задают устойчивые и во многом не совпадающие признаки и свойства каждого из них.



Что такое «наблюдательный совет» автономного учреждения? В чем его отличия от управляющего совета?

Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» предписывает обязательное наличие в любом автономном учреждении

дении, включая образовательные автономные учреждения, наблюдательного совета. Чтение указанного закона дает вполне ясное и четкое представление о порядке формирования, составе, целях и задачах деятельности, об управленческих полномочиях наблюдательного совета. На основании этого можно выделить перечень основных сходных признаков наблюдательного совета и управляющих советов:

- › наблюдательный и управляющий советы являются коллегиальными органами управления, то есть это – орган управления учреждением, в составе которого должно быть более одного лица;
- › наблюдательный и управляющий советы являются органами управления учреждением потому, что за первым законодательно, а за вторым в соответствии с уставом в обязательном порядке закрепляется некоторый перечень управленческих полномочий, и решения по такого рода вопросам не может принимать единоличный орган управления учреждением – его руководитель;
- › решения наблюдательного и управляющего советов, принятые ими в рамках отведенной им компетенции, имеют императивный характер, то есть обязательны для исполнения руководителем и работниками учреждения, так как являются правовыми (иногда и нормативными) актами учреждения;
- › в состав управляющего совета в обязательном порядке включается официальный назначенный представитель учредителя, и в составе наблюдательного совета также обязательно наличие официально назначенных представителей учредителя, один из которых представляет орган, на который возложены функции учредителя по реализации его полномочий в сфере образования, другой – в сфере государственного или муниципального имущества;
- › хотя члены управляющего совета в основном избираются участниками образовательного процесса или кооптируются в его состав собственным решением управляющего совета, сформированный управляющий совет получает легитимность так же, как и наблюдательный совет, по решению учредителя (но при этом учредитель может оспорить членство в управляющем совете того или иного избранного или кооптированного члена только по признакам процедурных нарушений при их избрании или кооптации);
- › учредитель вправе при определенных обстоятельствах принять решение о роспуске действующего состава как управляющего, так и наблюдательного совета и о формировании нового состава по предусмотренным процедурам.

Однако немалое число сходных признаков совершенно не означает, что цели создания, смысл и характер деятельности управляющего и наблюдательного советов учреждения имеют какое-либо сходство. Напротив, даже при поверхностном знакомстве с перечнем их различий по составу их членов сам собой напрашивается вывод о **существенных различиях** этих органов.

Если в управляющий совет в обязательном порядке с правом решающего голоса включается руководитель учреждения, то членом наблюдательного совета он являться не может и присутствует (если пригласят!) на заседаниях наблюдательного совета только с правом совещательного голоса.

В отличие от управляющего совета в состав наблюдательного совета входит более одного представителя учредителя: обязательным является также представитель органа учредителя, ведающий государственным или муниципальным имуществом. По решению учредителя в наблюдательный совет могут быть включены и другие представители органов государственной власти (для государственных автономных учреждений) или местного самоуправления (для муниципальных автономных учреждений).

Обязательными членами наблюдательного совета, как и управляющего совета, являются представители общественности. Но управляющий совет самостоятельно кооптирует их в свой состав, а в наблюдательный совет они назначаются учредителем.

Представители работников учреждения обязательно входят в состав управляющего совета; в наблюдательном совете это носит вариативный характер (могут быть включены, а могут и не входить в состав).

Наблюдательный совет (в отличие от управляющего) не имеет в своем составе представителей родителей обучающихся и обучающихся старшей ступени общего образования.

Из различий в составе этих двух советов можно сделать вывод, что наблюдательный совет – это орган участия учредителя в управлении автономным учреждением в лице своих представителей совместно с выбранными учредителем представителями общественности. Таких представителей учредителя в наблюдательном совете должно быть не менее трети его состава.

При этом лишь в явном меньшинстве в наблюдательный совет могут быть допущены представители трудового коллектива (не более одной трети членов), а руководитель учреждения изначально исключен из участия в этом совете.

**Управляющий совет** по своему составу – это орган совместного участия в управлении учреждением учредителя (в лице своего представителя по ведомству образования), руководителя учреждения, представителей трудо-



вого коллектива, старших обучающихся, родителей (законных представителей) всех обучающихся, а также представителей внешкольной общественности, приглашенных к участию самим управляющим советом.

№174-ФЗ закрепляет за наблюдательным советом исчерпывающий перечень полномочий, который не может быть изменен учредителем ни в сторону расширения, ни в сторону сужения его компетенции. И именно различия в перечне полномочий наблюдательного совета и управляющего совета позволяют понять их существенные различия.

За управляющим советом по предложению образовательного учреждения учредитель вправе закрепить в уставе от 3 до более чем 33 полномочий, дающих право управляющему совету принимать стратегические и контрольные решения в сфере основной уставной деятельности, финансов и иных ресурсов, определять политику образовательного учреждения, в том числе в сфере управления качеством образования, утверждать или согласовывать многие локальные правовые акты учреждения и др.

Решения управляющего совета по вопросам, отнесенным к его компетенции, имеют форму утверждения того или иного локального правового акта (программы развития, публичного доклада, положения о распределении стимулирующей части ФОТ и др.) либо согласования. Если решение утверждено управляющим советом, оно обязательно для руководителя. Если решение, принятое руководителем и требующее по уставу согласования с управляющим советом, не согласовано, оно не имеет юридической силы. Поэтому управляющий совет по содержанию своих полномочий и формам своих решений – это орган стратегического управления и мониторинга всей деятельности образовательного учреждения, включая образовательную деятельность.

**Наблюдательный совет** по содержанию своих управленческих полномочий – это **орган надзора** и контроля использования руководителем учреждения имущества и финансов. К образовательной политике, стратегии, образовательной программе, к мониторингу результатов основной уставной деятельности – образовательной для образовательных автономных учреждений – наблюдательный совет отношения не имеет.

Наблюдательный совет вправе предписать учреждению выбор аудиторской фирмы для ежегодного обязательного аудита автономного учреждения. Наблюдательный совет может разрешить или не разрешить руководителю совершить крупную сделку или заключить сделку, в совершении которой имеется заинтересованность. Наблюдательный совет утверждает отчеты руководителя о деятельности автономного учреждения и об использовании его имущества, об исполнении плана его финансово-хозяйственной

деятельности, а также утверждает годовую бухгалтерскую отчетность автономного учреждения.

По остальным имущественным и финансовым вопросам наблюдательный совет выдает учредителю и руководителю свои заключения и рекомендации, которые можно учитывать или не учитывать при принятии ими решения.

В обязательном порядке наблюдательный совет дает заключения:

- по проекту плана финансово-хозяйственной деятельности автономного учреждения;
- по предложениям руководителя автономного учреждения о выборе кредитных организаций, в которых автономное учреждение может открыть расчетные счета.

Здесь важно отметить, что решения по этим вопросам руководителем могут быть приняты только после рассмотрения заключений наблюдательного совета, то есть в отсутствие таких заключений руководитель не вправе принимать по ним решения.

Рекомендации наблюдательный совет дает по следующим вопросам:

- предложения учредителя (органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять функции учредителя) или руководителя автономного учреждения о внесении изменений в устав автономного учреждения;
- предложения учредителя (органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять функции учредителя) или руководителя автономного учреждения о создании и ликвидации филиалов автономного учреждения, об открытии и о закрытии его представительств;
- предложения учредителя (органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять функции учредителя) или руководителя автономного учреждения о реорганизации автономного учреждения или о его ликвидации;
- предложения учредителя (органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять функции учредителя) или руководителя автономного учреждения об изъятии имущества, закрепленного за автономным учреждением на праве оперативного управления;
- предложения руководителя автономного учреждения об участии автономного учреждения в учреждении других юридических лиц, в том числе 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 автономного учреждения о совершении сделок по распоряжению имуществом, которым автономное учреждение не вправе распоряжаться самостоятельно.

Здесь также важно отметить, что наличие рекомендаций наблюдательного совета является обязательным и необходимым условием для принятия учредителем окончательных решений по вышеперечисленным вопросам, хотя учредитель вправе принимать решение, не совпадающее с рекомендациями наблюдательного совета.

Федеральный закон №174-ФЗ устанавливает для автономного учреждения три самостоятельных субъекта управления: учредитель, наблюдательный совет и руководитель. Первые два субъекта обладают собственной исключительной компетенцией, а в компетенции руководителя автономного учреждения закон позволяет оставить все то, что не отнесено к компетенции учредителя и наблюдательного совета, других органов автономного учреждения.

Из вышеизложенного понятно, что наблюдательный совет для руководителя образовательного бюджетного учреждения, прошедшего школу «разделения власти» с управляющим советом, не является серьезным отрицательным стимулом для перехода в автономное учреждение.

Как реализуется в автономном образовательном учреждении государственно-общественный характер управления образованием?



Нетрудно заметить, что №174-ФЗ не касается темы государственно-общественного управления автономным учреждением.

В предыдущем ответе мы уже рассмотрели устройство и состав наблюдательного совета и понимаем, что по своему составу этот орган не может никаким образом участвовать в реализации права родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательным автономным учреждением. Для родителей придется и в автономном образовательном учреждении создавать либо родительский совет, либо иной коллегиальный орган, включающий их представителей.

Если учредитель утвердит в полном соответствии с №174-ФЗ устав образовательного автономного учреждения с наблюдательным советом, в котором 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 образовательного автономного учреждения на участие в управлении.

На основании вышеизложенного правомерно сделать вывод, что ни по своему составу, ни по своим функциям в системе управления автономным образовательным учреждением наблюдательный совет не имеет никакого отношения к реализации принципа государственно-общественного характера управления в образовании.

Иначе говоря, для реализации в образовательных учреждениях, включая автономные образовательные учреждения, принципа государственно-общественного управления и обязательного сочетания в управлении образовательным учреждением (в том числе и автономным), принципов единоначалия и коллегиальности, а также для реализации права родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательным учреждением наблюдательный совет не подходит.

Поэтому в Федеральном законе №174-ФЗ в статье 8 «Органы автономного учреждения» законодатель записал:

- «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** (выделено авт.)
2. Органами автономного учреждения являются наблюдательный совет автономного учреждения, руководитель автономного учреждения, а также **иные предусмотренные федеральными законами** (выделено авт.) и уставом автономного учреждения органы (общее собрание (конференция) работников автономного учреждения, ученый совет, художественный совет и другие)».

То есть в целях реализации в **образовательных** автономных учреждениях принципа государственно-общественного управления законодатель предусмотрел, что наряду с обязательным для всех автономных учреждений наблюдательным советом в образовательных **автономных** учреждениях возможно создавать, кроме наблюдательного совета, также другие формы колле-

гиальных органов управления (обязательных – общее собрание (конференция) работников, возможных – управляющего совета, попечительского совета).

Единственное, чего нельзя делать в образовательном автономном учреждении, – это предусмотреть уставом передачу всех или части полномочий наблюдательного совета другой структуре, например управляющему совету или иному органу управления образовательного автономного учреждения.

Как учесть специфические особенности управления образовательным учреждением при создании автономного учреждения?



Закон №174-ФЗ не содержит предписаний в части управления автономным образовательным учреждением, вступающих в противоречие с предписаниями в этой части закона Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» для всех без исключения образовательных учреждений.

В отношении наблюдательного совета при проектировании устава автономного образовательного учреждения необходимо конкретизировать состав наблюдательного совета, срок его полномочий, порядок назначения представителей работников автономного учреждения членами наблюдательного совета, порядок и сроки подготовки, созыва и проведения заседаний наблюдательного совета, возможность учета представленного в письменной форме мнения члена наблюдательного совета автономного учреждения, отсутствующего на его заседании по уважительной причине, при определении наличия кворума и результатов голосования, а также возможность принятия решений наблюдательным советом автономного учреждения путем проведения заочного голосования.

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, если уставом предусмотрено включение в состав наблюдательного совета представителей работников учреждения (пункт 8 статьи 10 Федерального закона №174-ФЗ). Тогда конкретные процедуры отбора и назначения представителя (представителей) работников учреждения в состав наблюдательного совета, порядок участия в этих процедурах собрания работников или совета трудового коллектива можно отнести к иному локальному акту автономного учреждения.

В уставе можно определить конкретные квоты для различных категорий его членов в пределах, установленных п. 1 статьи 10 Федерального закона №174-ФЗ. Например, можно установить, что количество представителей работников учреждения в наблюдательном совете составляет не менее одной трети его состава. Если коллектив учреждения и руководитель являются сплоченными союзниками, для руководителя такое максимально возможное по закону представительство работников в наблюдательном совете поможет заявлять и отстаивать интересы учреждения в этом органе. При других взаимоотношениях руководителя и трудового коллектива, может быть, придется подумать о минимизации квоты представителей работников. Также в зависимости от местных условий и взаимоотношений с учредителем (органом власти региона или местной администрацией) руководителю необходимо попытаться влиять на квоту необязательных представителей «иных государственных органов, органов местного самоуправления», кроме представителя органа управления образованием и органа управления имуществом (соответственного 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 наблюдательного совета автономного учреждения. 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 том числе 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 Федеральный закон №174-ФЗ предписывает наличие в составе наблюдательного совета представителей общественности, но не содержит конкретных предписаний по порядку назначения представителей общественности в наблюдательный совет и относит их назначение к компетенции учредителя, можно рекомендовать конкретизировать в общих чертах в уставе порядок отбора кандидатур представителей общественности с участием в этом форм и органов самоуправления образовательного учреждения для назначения впоследствии их учредителем в состав наблюдательного

совета, отнеся подробную регламентацию реализации этого порядка к иному локальному акту автономного учреждения.

Как было показано выше, пункт 2 статьи 8 Федерального закона №174-ФЗ не запрещает возможности создания в образовательном автономном учреждении других, кроме наблюдательного совета и руководителя, органов управления.

Поэтому устав автономного образовательного учреждения в разделе «Управление образовательным автономным учреждением» должен содержать описание создаваемых в автономном образовательном учреждении из числа известных и апробированных форм коллегиальных органов управления и представительных органов участников образовательных отношений (общее собрание (конференция) родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, общее собрание работников автономного учреждения, совет трудового коллектива, педагогический совет, управляющий совет, или попечительский совет, или ученый совет для вуза, органы ученического самоуправления и др.).

В случае создания в автономном образовательном учреждении, кроме обязательного наблюдательного совета, управляющего совета, или попечительского совета, или ученого совета в вузе уставом необходимо предусмотреть разграничение полномочий между этим советом и руководителем образовательного учреждения из перечня, не отнесенного Федеральным законом №174-ФЗ к компетенции учредителя и наблюдательного совета.

При создании в автономном образовательном учреждении наряду с наблюдательным советом управляющего совета следует руководствоваться при описании в уставе способа формирования, состава, управленческих полномочий управляющего совета рекомендациями, содержащимися в Письме Минобрнауки России от 14.05.2004 №14-51-131, а также рекомендациями Минобрнауки России по реализации региональных комплексных проектов модернизации образования 2006-2009 гг.

При преобразовании образовательного учреждения из организационно-правовой формы бюджетного учреждения в автономное учреждение без изменения типа образовательного учреждения можно рекомендовать в основном заимствовать из старого устава бюджетного образовательного учреждения положения об управляющем совете, изъяв из его ведения полномочия, закрепленные Федеральным законом №174-ФЗ за наблюдательным советом, а также перенести в устав автономного образовательного учреждения все положения о других органах и формах самоуправления, существовавших в образовательном учреждении: общем собрании (или конференции)

родителей (законных представителей) обучающихся, родительских комитетах, попечительском совете, педагогическом совете, собрании и совете трудового коллектива, органах ученического самоуправления и др.

Можно обратить внимание руководителя учреждения на следующие обстоятельства. Нет никаких законодательных препятствий к тому, чтобы все представители общественности в наблюдательном совете или некоторые из них были кооптированы в управляющий совет и включены в иной совет учреждения, например попечительский, и др. Участие таких представителей в других органах образовательного автономного учреждения способно сделать их более информированными в области текущих нужд и насущных проблем учреждения, более дружественными к интересам учреждения, его трудового коллектива, родителей обучающихся.

Закон не запрещает поступить аналогичным образом в отношении представителей в наблюдательном совете иных государственных органов или органов местного самоуправления, что также может послужить целям защиты и продвижения интересов учреждения как в наблюдательном совете, так и в соответствующих органах власти или местного самоуправления.

Орган, исполняющий функции учредителя, также вправе назначить своим представителем и в наблюдательном совете, и в управляющем совете одно и то же лицо. Участие представителя учредителя в решении вопросов стратегии управления автономным образовательным учреждением в составе управляющего совета совместно с представителями трудового коллектива, родителей обучающихся, самих обучающихся старшей ступени общего образования не может не повлиять существенным образом и, возможно, в пользу учреждения на его мнения и позицию в составе наблюдательного совета по вопросам, отнесенным к компетенции последнего.

Руководитель автономного образовательного учреждения может очень эффективно использовать широкое общественное участие в управлении учреждением в предусмотренных Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» формах в целях выстраивания благоприятных для учреждения отношений с наблюдательным советом – постоянно действующим органом надзора и контроля со стороны учредителя за своей деятельностью.

В результате переноса практики общественного участия в управлении в образовательные автономные учреждения демократический, государственно-общественный характер управления образованием, достигнутый на сегодняшний момент бюджетными, в основном общеобразовательными,



учреждениями будет сохраняться также и в образовательных автономных учреждениях, а при творческом подходе будет развиваться дальше, совершенствоваться, дополняться.

Обязательно ли в уставе и положении орган коллегиального управления с участием родителей, учащихся, педагогических работников должен называться «управляющий совет»? Можем ли мы сохранить название «Совет школы»?



Законодатель в ст. 26 №273-ФЗ дает открытый перечень возможных форм коллегиального управления в образовательной организации.

Определение «управляющий» было использовано в свое время А. А. Пинским, чтобы подчеркнуть отличия предложенной модели от существовавших советов – «совещательно-рекомендательных», безвластных органов самоуправления.

Поэтому на сегодняшний день принципиальным является не закрепление в уставе образовательной организации названия «управляющий совет» как такового, а закрепление за ним реальных управленческих полномочий (прав на принятие управленческих **решений** по ряду значимых вопросов функционирования и развития общеобразовательного учреждения в целом и ответственности за принятые решения). Кроме того, важнейшими признаками управляющего совета выступают его статус как коллегиального представительного органа и порядок формирования посредством процедур выборов, назначения и кооптации.

Однако если школьный коллектив и учредитель создают в образовательной организации «орган коллегиального управления» под названием «управляющий совет», но не описывают в уставе существенные и необходимые признаки и свойства управляющего совета, то они не могут использовать наименование «управляющий совет» и должны дать иное название создаваемому органу.



Возможно ли принятие и утверждение положения об управляющем совете, если в уставе школы нет статьи о нем? Будут ли законными принятые решения совета в этом случае?

В Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» №273-ФЗ содержится четкое предписание, что все существующие в образовательной организации органы управления, их функции и полномочия, способ формирования указываются в уставе образовательной организации.

Таким образом, если Вы принимаете положение об управляющем совете, а в уставе про управляющий совет ничего не сказано, такое положение, как локальный правовой акт образовательной организации, является нелегитимным (юридически ничтожным) по двум основаниям.

Первое основание – он принят в нарушение закона. Этого основания уже достаточно, чтобы признать нелегитимным орган, сформированный на основании такого положения. Но есть и второе: раз в уставе ничего не сказано об управляющем совете, в нем ничего не сказано, соответственно, и о том, кто вправе принимать положение об управляющем совете. И тогда такое положение является принятым с нарушением устава. Это второе основание нелегитимности как управляющего совета, так и локального правового акта о его создании.



У нас в школе нет управляющего совета, а работает, и довольно успешно, многие годы родительский комитет. Можем ли мы не создавать управляющий совет, а рассматривать родительский комитет как орган коллегиального управления и наделить его теми полномочиями, которые рекомендуются для управляющего совета?

Родительский комитет не рассматривается в №273-ФЗ в качестве коллегиального органа управления в соответствии со ст. 26 (ч. 4, ст. 26). При этом наряду с коллегиальными органами управления № 273-ФЗ указывает на возможность создания по инициативе обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся и педагогических работников советов обучающихся, советов родителей, представительных органов

работников. Такие органы создаются в целях учета мнения указанных лиц по вопросам управления образовательной организацией и при принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права и законные интересы этих лиц (ч. 6, ст. 26). Порядок учета мнения этих органов законом не установлен, следовательно, он должен быть определен уставом организации. При этом сам состав и порядок работы таких органов регламентируются не уставом и локальными нормативными актами образовательной организации, а внутренними положениями и иными документами таких представительных органов.

Не приведет ли привлечение к управлению непрофессионалов к негативным последствиям для образовательного учреждения?



Возникает встречный вопрос: «непрофессионалов» в каких областях человеческой деятельности? По вопросам управления юридическими лицами, включая учреждения, по проблемам финансов, юриспруденции и другим так ли много профессионалов в среде руководителей образовательных учреждений? Профессионализм в педагогике не тождественен профессионализму в менеджменте, бюджетном планировании, маркетинге платных образовательных услуг, в области эффективных связей и взаимодействия школы с ответственностью и др.

Далее, следует подчеркнуть, что управляющий совет создается и действует как коллегиальный орган стратегического управления. Он не должен заниматься оперативным и повседневным текущим управлением.

Коллегиальный орган управления, действующий взаимодополняющим образом с администрацией, – вещь обычная, например, в бизнесе. Во всем мире к принятию решений, принципиально важных для судьбы организации, ее выживания и процветания, то есть стратегических решений, привлекаются прежде всего главные владельцы, «акционеры», «участники», заинтересованные группы, «стейкхолдеры», а для эффективного выполнения принятых решений и оперативного руководства нанимаются профессионалы-менеджеры.

Применительно к школе в качестве таких «главных акционеров», участников, заинтересованных сторон выступают:

- родители учащихся и сами старшеклассники, ведь они больше всех и самым кровным образом заинтересованы в высоком качестве образования, благополучии школы и комфорте школьной среды;

- представители государства и образовательного ведомства (в лице учредителей школы), ведь образование – общественное благо, оно финансируется через бюджеты всеми налогоплательщиками, его услуги предоставляются всем, и его результаты важны для всего государства и общества в целом;
- представители школьного менеджмента и педагогического коллектива школы, без учета мнений которых трудно предложить и реализовать эффективную стратегию жизнедеятельности школы;
- представители местного сообщества, активные граждане, люди, занимающиеся бизнесом и выступающие в роли работодателей для выпускников школы, деятели культуры.

Все перечисленные группы должны быть приглашены для совместной выработки конкретной школьной стратегии и обязательно «услышаны». Именно поэтому предлагается включать их представителей в управляющий совет школы как орган стратегического управления.

Управляющий совет позволяет открыть школу и образовательное ведомство для общества, непосредственно включить общество в решение задач и проблем образования без использования механизмов общественного участия в управлении и контроле, основанных на институте частной собственности, рыночных отношениях и правоотношениях «продавец – покупатель» образовательных услуг, что закономерно привело бы к приватизации образовательной отрасли с риском возможной утраты такой социальной ценности, как общедоступное и бесплатное общее образование.

Что касается вопроса о непрофессионализме, то один из основных авторов реформ в системе образования Великобритании Майкл Барбер отмечает, что и в его стране «в послевоенные годы (*прошлого века – авт.*) политики вообще были склонны отдавать контроль за содержанием образования и учебным процессом на откуп профессиональным педагогам. Когда же, осознав необходимость внешней ответственности, они попытались себе этот контроль вернуть, неизбежно возникли конфликты с профессионалами... В 70-х и на протяжении большей части 80-х годов – по крайней мере в Англии – создавалось впечатление, что учителя и остальное общество существуют в разных мирах...

Последнее и, пожалуй, самое важное преимущество системы ответственности для учителей заключается в том, что она создала своего рода «непорочный круг», связывающий педагогов с обществом... Все изменила система ответственности. Именно она ставит понятные для общества цели, в которые можно верить. Она обеспечивает обратную связь с обществом, пока-

зывая налогоплательщикам, что их деньги не пропадают даром. Заставляя систему работать над собственными ошибками, ответственность создает основу для постоянного самосовершенствования, дающего обществу уверенность и надежду»<sup>2</sup>.

Есть и еще одна сторона «профессионализма». Практика управляющих советов подавляющего большинства школ в 32 регионах России в течение последних лет показывает, что в таком порядке к управлению школой привлекаются профессиональные юристы, экономисты, менеджеры и специалисты многих других профессий, чьи знания и компетенции крайне важны для современной школы. Причем привлекаются и работают на благо школы совершенно бесплатно.

Если бы школа попыталась получить их консультации и помощь иным образом, то у школы вряд ли хватило бы финансовых средств для оплаты таких услуг.

Наконец, надо иметь в виду, что с самого начала создания управляющих советов ведется и работа по формированию системы подготовки общественных управляющих. Таким образом, задача обеспечения их знаниями и навыками, необходимыми для эффективной реализации прав и полномочий, поставлена и, как показывает практика многих российских регионов, достаточно успешно решается.

Управляющему совету предоставляются серьезные полномочия, а отвечает-то за все по-прежнему директор?



Для современного российского менталитета, действительно, еще непривычна идея наделения коллегиального представительного органа, состоящего из людей, работающих безвозмездно, такой суммой серьезных полномочий по управлению муниципальным (государственным) учреждением.

Многим руководителям образовательных учреждений и органов управления образованием такой орган в сравнении с единоначальным руководителем представляется недостаточно ответственным. Поэтому вопрос об ответственности управляющего совета, сопряженной с предоставленной ему управленческой компетенцией, остается сегодня достаточно актуальным.

<sup>2</sup> Майкл Барбер. Инаугурационная лекция в честь Эдвина Делаттра, прочитанная в Бостонском университете 4.11.2003 года. Пер. с англ. С. Р. Кульда.

Можно утверждать, что распространенный в массовом сознании стереотип о полной безответственности управляющего совета имеет немного общего с истиной.

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения управляющим советом своих обязанностей по управлению образовательным учреждением учредитель имеет закрепленное в уставе учреждения право распустить данный состав управляющего совета и в предусмотренный уставом срок назначить и провести процедуры формирования нового состава управляющего совета.

Данная процедура аналогична увольнению нерадивого руководителя образовательного учреждения и к тому же не обременена нормами и процедурами Трудового кодекса РФ, как в случае увольнения единоначального руководителя.

Если руководитель издает приказ, противоречащий действующему законодательству, такой приказ является ничтожным, не имеющим юридической силы изначально. Такое же правило распространяется и на решения управляющего совета.

Если руководитель настаивает на исполнении подчиненными противоречащего законодательству приказа, распоряжения либо иным образом злоупотребляет своим служебным положением из корыстных или иных побуждений, к нему, в зависимости от результатов и последствий таких действий, применяются соответствующие нормы Административного или Уголовного кодекса РФ.

Управляющий совет как орган коллегиальный для злоупотребления своим положением должен превратиться в преступное сообщество, сговорившееся между собой совершить то или иное злоупотребление или преступление, что даже теоретически трудно себе представить.

Однако в случае принятия решений управляющим советом или решения членами управляющего совета иных деяний, наказуемых в уголовном порядке, лица, входящие в состав управляющего совета, при доказательстве их вины за принятие указанных решений или организацию указанных деяний могут по решению суда нести ответственность как руководители преступных сообществ в соответствии с действующим законодательством. Из сказанного видно, что управляющий совет вполне ответственен за свои решения в рамках отведенных ему полномочий, а также за последствия реализации таких решений не менее, чем единоначальный руководитель обра-

зовательного учреждения. Кроме формальной, по закону, ответственности, управляющий совет в целом и каждый член управляющего совета индивидуально несет также еще и большую моральную ответственность перед всеми участниками образовательного процесса, рискуя своей деловой и человеческой репутацией в общественном мнении школьного сообщества и муниципального (местного) сообщества города или села.



## Глава 2. Полномочия управляющего совета



В различных регионах и даже в школах одного региона перечень полномочий управляющего совета различается. Какие полномочия могут быть закреплены уставом образовательного учреждения за управляющим советом?

Действительно, практика школ в этом отношении различается, и это нормальная ситуация.

Управляющий совет задуман и создается как орган стратегический: для стратегического планирования, а также сопровождения и мониторинга реализации стратегии руководителем и педагогическим коллективом образовательного учреждения.

Поэтому за ним изначально закрепляется уставом право утверждать программу развития и ежегодный публичный доклад образовательного учреждения, а также полномочия по утверждению (или согласованию на начальном этапе освоения им управленческой деятельности) некоторых локальных правовых актов учреждения, как правило, нормативного характера: положений, программ, регламентов и др.

Более глубоким этапом включения управляющего совета в систему управления образовательного учреждения будет придание ему полномочий также органа планирования и реализации стратегии. Здесь ему нужны будут полномочия по утверждению приоритетов, порядка и процедур распределения и использования имеющихся ресурсов различных типов и видов, включая выделенное учреждению бюджетное финансирование, поиска и привлечения новых ресурсов в целях выполнения программы развития, нацеленной на повышение качества образования и качества условий образовательного процесса.

Продвинутый в управлении учреждением управляющий совет будет далее способен и может получить право на управление реализацией стратегии.



Здесь ему может понадобиться уже более широкий и детальный перечень полномочий.

Сложившая практика в регионах, реализовавших свои комплексные проекты модернизации образования в 2006-2009 гг., доказала способность управляющего совета участвовать в разработке приоритетов и критериев мотивации педагогического коллектива и других работников на реализацию стратегической программы развития и в нормировании стратегии мотивации локальными правовыми актами учреждения. Управляющие советы согласовывают или утверждают порядок распределения стимулирующей части фонда оплаты труда работников учреждения.

Во многих общеобразовательных учреждениях управляющие советы включены в принятие решений о распределении стимулирующих выплат согласно установленному ими порядку такого распределения. Здесь управляющие советы участвуют в реализации одной из функций управления – в мотивации работников – и одновременно включены в управление реализацией утвержденной ими стратегической программы развития.

Предельным списком полномочий, которыми могут в сумме обладать единоличный исполнительный орган (руководитель) образовательной организации и ее коллегиальный орган управления, является перечень компетенции самого образовательного учреждения как юридического лица, определенный статьей 28 №273-ФЗ от 29.12.2012 г.

Подпункт 4) пункта 2 статьи 25 и пункт 5 статьи 26 №273-ФЗ от 29.12.2012 г. устанавливают, что разделение этой компетенции между единоличным исполнительным органом образовательной организации и коллегиальным органом управления (коллегиальными органами управления) определяется уставом. Значит, закон не запрещает учредителю образовательного учреждения утвердить в уставе следующие полномочия управляющего совета.

Управляющий совет утверждает:

- 1) стратегические цели, направления и приоритеты развития образовательного учреждения;
- 2) программу развития образовательного учреждения, включая стратегию развития образовательных программ и технологий;
- 3) ежегодный публичный доклад учреждения;
- 4) принятие образовательным учреждением дополнений и изменений в устав образовательного учреждения с последующим утверждением их учредителем;

- 5) локальный акт о порядке и критериях распределения стимулирующей части фонда оплаты труда работников и административно-управленческого персонала образовательного учреждения;
- 6) порядок введения (отмены) единой формы одежды для обучающихся и работников образовательного учреждения в период учебных занятий и культурно-массовых мероприятий;
- 7) отчисление обучающегося (воспитанника) в порядке и на основаниях, предусмотренных действующим законодательством;
- 8) локальные правовые акты учреждения, регламентирующие деятельность управляющего совета. Управляющий совет утверждает или согласует (о согласовании или утверждении см. выше);
- 9) показатели качества (не ниже установленных государством, органами власти субъекта РФ и учредителем) условий и результатов образования, укрепления здоровья, реализации прав и законных интересов участников образовательного процесса в образовательном учреждении;
- 10) согласованный с учредителем календарный учебный график образовательного учреждения;
- 11) режим работы образовательного учреждения;
- 12) план мероприятий создания здоровых и безопасных условий обучения и воспитания в образовательном учреждении;
- 13) образовательную программу (программы) и профили обучения на старшей ступени образовательного учреждения;
- 14) компонент образовательной программы, формируемый в рамках ФГОС участниками образовательных отношений в образовательной организации;
- 15) бюджетную заявку (финансовый план выполнения государственного (муниципального) задания) и смету расходования выделенных бюджетных средств;
- 16) смету расходования средств от приносящей доход деятельности образовательного учреждения и иных средств из внебюджетных источников финансирования;
- 17) отчет руководителя образовательного учреждения об исполнении государственного (муниципального) задания и сметы расходования бюджетных средств и представление его учредителю;

- 18) отчет руководителя образовательного учреждения об исполнении сметы расходования средств, поступивших от осуществления приносящей доход деятельности и из иных внебюджетных источников;
- 19) положение о порядке текущего контроля и промежуточной аттестации обучающихся;
- 20) план образовательного учреждения по материально-техническому обеспечению и оснащению образовательного процесса, оборудованию помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями;
- 21) локальный акт о порядке организации в образовательном учреждении приносящей доход деятельности, включая реализацию платных дополнительных образовательных услуг, и другой деятельности по привлечению дополнительных финансовых и материальных средств из внебюджетных источников, цели, порядок и направления их расходования;
- 22) существенные условия договоров образовательного учреждения с обучающимися, их родителями (законными представителями) о предоставлении дополнительных платных образовательных услуг, включая цены и тарифы;
- 23) план и критерии текущего контроля образовательного процесса и профессиональных достижений работников образовательного учреждения;
- 24) локальный акт, устанавливающий перечень, значения и денежный эквивалент критериев оценки качества работы сотрудников и административно-управленческого персонала при распределении стимулирующей части ФОТ;
- 25) локальный акт об установлении порядка и размеров надбавок и доплат к должностным окладам работников образовательного учреждения за выполнение работы сверх предусмотренной функциональными обязанностями;
- 26) штатное расписание образовательного учреждения;
- 27) локальный акт об установлении порядка замещения вакансий штатного расписания;
- 28) локальный акт об установлении порядка участия в управлении образовательным учреждением форм и органов самоуправления педагогических и иных работников, обучающихся, их родителей (законных представителей);

- 29) локальный акт об установлении порядка деятельности в образовательном учреждении и взаимодействия с образовательным учреждением общественных объединений и некоммерческих организаций, участие образовательного учреждения в образовательных объединениях, ассоциациях (союзах);
- 30) кандидатуру на замещение должности руководителя образовательного учреждения, если такой порядок замещения должности руководителя учреждения предусмотрен уставом учреждения;
- 31) решение о сдаче в аренду образовательным учреждением закрепленных за ним объектов собственности в порядке, установленном учредителем;
- 32) план повышения квалификации педагогических работников образовательного учреждения;
- 33) положения о структурных подразделениях (в том числе филиалах, представительствах) образовательного учреждения.

Также управляющий совет вправе вносить рекомендации учредителю:

- по содержанию зданий и сооружений образовательного учреждения и прилегающей к ним территории;
- по кандидатуре руководителя образовательного учреждения в случае, если в соответствии с уставом руководитель назначается учредителем образовательного учреждения;
- о стимулирующих выплатах руководителю образовательного учреждения;
- о расторжении трудового договора с руководителем образовательного учреждения при наличии законных оснований;
- по другим вопросам деятельности и функционирования образовательного учреждения, отнесенным к компетенции учредителя.

Управляющий совет вносит рекомендации руководителю образовательного учреждения:

- о заключении и расторжении трудовых договоров с работниками образовательного учреждения;
- по другим вопросам, отнесенным к компетенции руководителя образовательного учреждения.

С согласия учредителя за управляющим советом могут быть в уставе закреплены и другие полномочия по управлению образовательным учреждением в пределах компетенции образовательного учреждения, установленной

статьей 28 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» №273-ФЗ от 29.12.2012 г.

Можно рекомендовать постепенный порядок освоения управляющим советом полномочий по управлению школой. Вряд ли вновь созданный управляющий совет с не обученными по специальным курсам управления членами способен реализовать эффективно широкий перечень полномочий по управлению образовательным учреждением. Набираясь опыта и предпринимая меры к обучению своих членов, управляющий совет будет становиться все более квалифицированным коллегиальным управляющим.

По многим полномочиям хорошей степенью практического освоения их ответственной и компетентной реализации может быть сначала только право **согласовывать** решения, локальные акты, предлагаемые руководителем и педагогическим советом образовательного учреждения. Со временем уставом можно закрепить право управляющего совета на **утверждение** такого рода решений.

Может ли совет рассматривать актуальные вопросы, принятие решений по которым не предусмотрено уставом?



На заседании совета может рассматриваться любой вопрос, отнесенный к компетенции совета. По вопросам, для которых уставом общеобразовательного учреждения совету не отведены полномочия на принятие решений, решения совета носят рекомендательный характер. Если данные вопросы продемонстрировали стратегическое значение для учреждения, то целесообразно инициировать принятие изменений и дополнений в устав, закрепляющих за советом полномочия по принятию решений по данным вопросам.

У совета много полномочий по согласованию разработанных директором управленческих решений. Что это значит?



Наличие у управляющего совета полномочия по согласованию решения по некоторому вопросу означает, что директор школы не может самостоятельно принять решение по данному вопросу без согласия управляющего

совета. Следует заметить, что при этом и сам управляющий совет не может самостоятельно принять решение по этому вопросу. Таким образом, в вопросах, подлежащих согласованию между администрацией школы и ее управляющим советом, необходимо выработать согласованную, взаимно приемлемую точку зрения.

Формально это означает, что на титуле документа обозначены два источника его легитимности. Должно быть указано: «утверждено приказом № \_\_\_\_ от «\_\_» \_\_\_\_\_ 201\_ г. руководителя» и «согласовано решением управляющего совета протокол № \_\_\_\_ от «\_\_» \_\_\_\_\_ 201\_ г.». Первая запись заверяется подписью руководителя, вторая – подписью председателя управляющего совета. Понятно, что согласование по времени должно предшествовать утверждению.

Прецеденты, когда прокуратура признала незаконным утверждение директором протокола распределения стимулирующей части фонда оплаты труда без согласования с управляющим советом, как того требовал устав школы, уже имеются.

Более того, в связи с этим ставятся вопросы о законности расходования целевых бюджетных средств, направленных на стимулирующую часть оплаты труда.



В вопросах, подлежащих согласованию между администрацией школы и управляющим советом, желательно приходить именно к согласованной, взаимно приемлемой точке зрения. А если не удается, что тогда?

В случае возникновения такого конфликта между управляющим советом и директором общеобразовательного учреждения (несогласия директора с решением совета и/или несогласия совета с решением (приказом) директора), который не может быть урегулирован путем переговоров, решение по конфликтному вопросу принимает учредитель. К учредителю может обратиться как директор, так и управляющий совет (председатель управляющего совета).

Нашу школу планируют реорганизовать – сделать филиалом другой школы. Коллектив и родители – против. Какова роль и возможности управляющего совета в этом вопросе?



Право реорганизовать образовательное учреждение закреплено за учредителем законом. Если уставом роль и полномочия управляющего совета в решении такого рода вопросов учредителем никак не регламентированы, то управляющий совет имеет наравне с родителями, трудовым коллективом и старшими обучающимися право влиять на решение учредителя своим мнением, заключениями, рекомендациями.

Управляющий совет также может привлекать к проблеме реорганизации учреждения широкую общественность в целях влияния на мнение учредителя. Но запретить или приостановить реорганизацию управляющий совет не имеет формально-правовых возможностей.

Как управляющий совет может решить проблему коррупции в школе?



Если с появлением в школе управляющего совета проблема коррупции сохранилась как значимая проблема, то это – сигнал того, что введение в школе управляющего совета не достигло тех важных целей, ради которых управляющий совет создавался, то есть школа осталась закрытым от общества учреждением. Причины здесь могут быть различные, поэтому для ответа на поставленный вопрос необходимо знать и понимать: в какой области деятельности школы и ее органов управления коррупция остается непреодоленной, несмотря на появление в школе управляющего совета.

В качестве общей и довольно часто встречающейся причины такого положения дел можно назвать следующую: фактически создан не управляющий совет, а его формально-организационная фикция для прикрытия неблагоприятных дел и поступков. Такая ситуация вполне возможна, особенно в тех случаях, когда управляющий совет не наделен реальными управленческими и контрольными полномочиями и функциями.

«Рецепт» здесь можно предложить тоже общий: строить управляющий совет как орган реального, а не фиктивного государственно-общественного управления и серьезно относиться к публичной отчетности образовательного учреждения.



## Каковы полномочия и функции управляющего совета в вопросе оказания образовательным учреждением платных услуг?

Полномочия и, соответственно, функции управляющего совета в вопросах регулирования деятельности, приносящей доход, в частности деятельности по оказанию дополнительных платных образовательных услуг, определяются уставом образовательного учреждения.

Уставом образовательного учреждения могут быть предусмотрены следующие полномочия управляющего совета:

- по утверждению (согласованию) перечня и порядка реализации дополнительных платных услуг в образовательном учреждении;
- по утверждению (согласованию) существенных условий и текстов договоров образовательного учреждения с потребителем дополнительных платных образовательных услуг.

В этом случае управляющий совет вправе и обязан:

- устанавливать, какие дополнительные платные образовательные услуги необходимо организовать руководителю образовательного учреждения и педагогическому коллективу;
- определять расценки на такие услуги (но не выше расценок, установленных учредителем);
- разрабатывать систему и процедуры оценки качества таких услуг и удовлетворенности такими услугами основных потребителей – обучающихся и их родителей.

Для решения этих вопросов управляющему совету необходимо организовать взаимодействие с педагогическим советом образовательного учреждения. Именно экспертные заключения и рекомендации данного органа позволят управляющему совету правильно ориентироваться в организации платной образовательной деятельности учреждения, исходя из имеющихся ресурсов учреждения (прежде всего кадровых) и возможностей привлечения ресурсов извне.

Возможна ситуация, когда про роль и функции управляющего совета в вопросах реализации дополнительных платных образовательных услуг ничего не сказано, но при этом за ним закреплено право согласовывать или утверждать программу развития образовательного учреждения.



В программе развития учреждения может быть предусмотрен специальный раздел о развитии приносящей доход деятельности и, в частности, деятельности по оказанию дополнительных платных образовательных услуг.

В этом разделе на планируемый промежуток времени управляющий совет может установить перечень дополнительных платных образовательных услуг, реализацию которых учреждение должно организовать в установленные программой развития сроки, а также принципы и порядок реализации таких услуг.

Рамками и ориентирами для принятия такого рода решений управляющего совета должны служить Правила оказания платных образовательных услуг (утверждены постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. 505 в ред. постановления Правительства РФ от 1 апреля 2003 г. 181), нормативные правовые акты соответствующих органов местного самоуправления, устанавливающие условия реализации дополнительных платных образовательных услуг подведомственными образовательными учреждениями и предельные допустимые расценки на них.

Именно в этом правовом поле управляющий совет может определять задачи развития дополнительной платной образовательной деятельности в соответствующем разделе программы развития образовательного учреждения. Утвержденная или согласованная управляющим советом программа развития, таким образом, становится локальным правовым актом образовательного учреждения, обязательным для исполнения его руководителем.

Можно указать на следующие преимущества, которые имеет управляющий совет в решении вопросов организации учреждением приносящей доход деятельности для руководителя учреждения.

Во-первых, общественное участие в разработке маркетинговой стратегии платных образовательных услуг повышает шансы сделать ее ориентированной на потребителя.

Стратегия ценообразования, согласованная с общественностью, также будет лучше ориентирована на реальный потребительский спрос и может получить конкурентные преимущества в сравнении с аналогичными стратегиями других образовательных учреждений.

Управляющий совет в некоторых случаях (в зависимости от привлеченных в него членов) за счет имеющихся связей членов совета может заметно расширить возможности учреждения в привлечении дополнительных квалифицированных кадров и ресурсов работодателей (особенно в вопросах профильного обучения и профориентационной деятельности).

Наконец, очень важно, что коллегиальные (с участием общественности и потребителей) решения такого рода вопросов, как взаимоотношения с потребителем, могут содержать меньше рисков возникновения претензий, включая судебные иски, в порядке, предусмотренном законом РФ «О защите прав потребителей».

С принятием в мае 2010 года Федерального закона №83-ФЗ заработанные учреждением от реализации дополнительных платных образовательных услуг денежные средства исключены из составов соответствующих бюджетов: муниципального или государственного (в зависимости от того, кто является учредителем). Таким образом, эти средства снова стали внебюджетными средствами, которыми образовательное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно по решению того органа управления образовательного учреждения, за которым право такого решения закреплено. Иначе говоря, эти средства не могут быть включены в финансовое обеспечение муниципального (государственного) задания образовательному учреждению из соответствующего бюджета.

В практике управляющих советов апробированы такие роли и полномочия управляющего совета, как утверждение или согласование сметы расходования средств из внебюджетных источников, утверждение отчетов руководителя об исполнении такой сметы.

Новая законодательная ситуация позволяет закрепить и расширить роль и полномочия управляющего совета в решении такого рода вопросов. В этом случае повышается роль и ответственность управляющего совета в общем ресурсном планировании развития образовательного учреждения. Решая вопросы организации дополнительных платных образовательных услуг, управляющий совет будет основываться не только на учете мнений и интересов потребителя этих услуг, но также исходя из задач ресурсообеспечения образовательного учреждения, эффективного использования дополнительных ресурсов в целях обеспечения необходимого качества условий образовательного процесса и в конечном итоге – качества образования.



Управление образованием хочет уволить директора школы. Педагоги и родители не согласны. Есть ли у управляющего совета возможность повлиять на решение Управления?

В соответствии со статьей 51 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» №273-ФЗ от 29.12.2012 г. назначение и, соответ-

ственно, увольнение руководителя государственного и муниципального образовательного учреждения может осуществляться в различном порядке.

Руководитель образовательной организации в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом образовательной организации:

- 1) избирается общим собранием, конференцией работников (общим собранием, конференцией работников и обучающихся) образовательной организации с последующим утверждением учредителем образовательной организации;
- 2) назначается учредителем образовательной организации.

Управляющий совет не имеет формальных рычагов влияния на решения учредителя в этом вопросе.

Но у управляющего совета всегда остается право рассмотреть любой вопрос в отношении своего образовательного учреждения, даже и не отнесенный уставом к его компетенции, и вынести по результатам рассмотрения свое мнение в виде рекомендации, заключения (оценочного суждения), ходатайства в уполномоченный принимать окончательное решение орган или в вышестоящий орган власти и управления.

Таким образом, если управляющий совет проведет заседание по данному вопросу и вынесет решение (например, в форме обоснованного ходатайства к учредителю) не увольнять директора школы, то есть шанс, что учредитель прислушается к этому мнению управляющего совета. В противном случае управляющий совет может обратиться с ходатайством в муниципальный общественный совет по образованию, с тем чтобы последний внес рекомендацию учредителю не увольнять директора. Также управляющий совет может обратиться с ходатайством к главе местного самоуправления и в местный совет.

Есть ли различия в реализуемых подходах к участию управляющих советов в оценке деятельности педагогов для принятия решений о распределении стимулирующих выплат? Какой подход вы считаете более эффективным?



На сегодняшний день в регионах реализуются различные модели участия управляющих советов в оценке деятельности педагогов для принятия решений о распределении стимулирующих выплат.

В первой модели директор школы в своем докладе представляет совету на рассмотрение и утверждение результаты оценки профессиональной деятельности работников общеобразовательного учреждения, проведенной в соответствии с положением о выплатах стимулирующего характера работникам общеобразовательного учреждения (или иным аналогичным документом), согласованным управляющим советом.

Это, прежде всего, результаты внутришкольного контроля (системы оценки качества), но возможны и результаты оценки, полученные администрацией школы со стороны родителей обучаемых школьников и самих школьников, а также от независимых экспертов.

Во второй модели управляющий совет создает специальную комиссию (комитет), в который входит руководитель общеобразовательного учреждения, члены управляющего совета по его решению, а также, кроме членов управляющего совета, в обязательном порядке включаются представители методического (научно-методического) совета (иного аналогичного органа общеобразовательного учреждения), совета трудового коллектива и (или) профсоюзной организации.

В этой модели при необходимости получения по отдельным критериям и показателям экспертных оценок в соответствии с положением о выплатах стимулирующего характера работникам общеобразовательного учреждения (или иным аналогичным документом), согласованным управляющим советом, совет своим решением создает экспертную комиссию.

Результаты мониторинга и оценки профессиональной деятельности работников образовательного учреждения, полученные различными субъектами, проводившими оценку, представляются в данную комиссию соответствующими субъектами (органами): руководителем образовательного учреждения, методическим советом образовательного учреждения; органами самоуправления (родительским комитетом, ученическим комитетом), экспертной комиссией.

В этом случае комиссия анализирует и оценивает объективность представленных результатов мониторинга профессиональной деятельности работников в части установленных положением о порядке распределения стимулирующей части фонда оплаты труда работников критериев, показателей, формы, порядка и процедур оценки профессиональной деятельности и по установленной соответствующим локальным актом процедуре рассчитывает интегральную оценку профессиональных достижений каждого работника по каждому из установленных критериев оценки.

Государственно-общественному характеру мониторинга и оценки профессиональной деятельности работников общеобразовательных учреждений, на наш взгляд, в большей степени отвечает вторая модель.

В обеих моделях важнейшая задача управляющего совета – определить политику, принципы, стратегию материального стимулирования работников. Управляющий совет должен решить, руководствуясь основными направлениями программы развития школы, как будут распределяться средства стимулирующей части фонда оплаты труда.

Поскольку размер этих средств известен, управляющий совет должен определить способ их распределения между работниками в соответствии с полученной каждым работником суммарной оценкой, складывающейся из оценок по всем установленным критериям и показателям оценки профессиональной деятельности.

Выбирая варианты стратегии мотивации, можно остановиться на таких, например, возможных альтернативах: «стимулирующие выплаты мы разделим на всех работников пропорционально итоговой оценке (сумме баллов, процентов), полученной каждым работником» или «стимулирующие выплаты мы будем распределять пропорционально итоговым оценкам только для 50, 30 или 20% работников, достигших наивысших показателей среди коллег».

Альтернативы при выборе стратегии мотивации могут быть, например, и такими: «мы стимулируем абсолютные профессиональные достижения по избранной системе критериев» или «мы будем стимулировать в основном динамику прироста показателей профессиональных достижений работников относительно показателей предшествующего периода мониторинга и оценки».

В любом случае управляющий совет занимается не персональным распределением стимулирующих надбавок работникам, а определяет для руководителя школы принципы и стратегию их персонального распределения, исходя из целей, установленных программой развития школы.

Во многих школах приняты регламенты государственно-общественного распределения стимулирующей части оплаты труда работников общеобразовательного учреждения. Что это за документы?



Регламент создания системы государственно-общественного распределения стимулирующей части оплаты труда работников общеобразовательного учреждения – локальный нормативный акт общеобразовательного учреждения, устанавливающий порядок реализации государственно-общественного

принципа принятия решений о распределении стимулирующей части фонда оплаты труда, а именно порядок разработки, согласования и утверждения положения о выплатах стимулирующего характера работникам общеобразовательного учреждения и регламента государственно-общественного распределения стимулирующей части фонда оплаты труда работникам общеобразовательного учреждения.

Регламент государственно-общественного распределения стимулирующей части оплаты труда работников общеобразовательного учреждения – локальный нормативный акт общеобразовательного учреждения, устанавливающий порядок реализации принятого и действующего в общеобразовательном учреждении положения о выплатах стимулирующего характера работникам общеобразовательного учреждения.

Регламенты утверждаются управляющим советом общеобразовательного учреждения. Указанное полномочие управляющего совета должно предусматриваться уставом или иным локальным актом общеобразовательного учреждения. Разработка и согласование данных регламентов осуществляется в порядке, определяемом действующим общим регламентом управляющего совета.

Зафиксированные в регламентах подходы полностью или частично были использованы во многих субъектах РФ при реализации КПМО, получили положительные отзывы и использованы при подготовке модельных документов регионального, муниципального уровня и локальных актов учреждений.



**Какова роль управляющего совета при проведении лицензирования, аккредитации школы, а также в ситуациях разного рода инспекций и проверок?**

С одной стороны, управляющий совет как орган управления образовательного учреждения во всякого рода внешних проверках и инспекциях является носителем и проводником позиции и интересов образовательного учреждения и его общественности: работников, обучающихся, их родителей, поддерживающих школу представителей местного сообщества, кооптированных в совет.

С содержательной стороны участие управляющего совета в упомянутых процедурах работает на развитие самой системы оценки качества образования с учетом не только государственных требований и стандартов, но и общественного заказа к образованию.

В рассматриваемых процедурах практически отсутствует представление об общественном заказе к деятельности образовательного учреждения и механизмах его учета.

Так, лицензирование образовательного учреждения ориентировано на установление соответствия условий осуществления образовательного процесса государственным и местным требованиям к условиям осуществления образовательного процесса, а аттестация учреждения - проверку соответствия содержания и качества подготовки выпускников образовательного учреждения требованиям государственных образовательных стандартов.

С другой стороны, процедуры лицензирования и государственной аккредитации, различные инспекции, проверки – это возможность для управляющего совета получить независимую от руководителя учреждения внешнюю профессиональную оценку образовательного учреждения и его деятельности в целом, качества условий образовательного процесса в учреждении, качества управления учреждением, включая и качество участия управляющего совета в управлении учреждением. Это – материал для самооценки, рефлексии и самоанализа.

С формальной стороны участие управляющего совета в процедурах инспекций, лицензирования и аккредитации гарантирует общественный гласный надзор за соблюдением процедур этих мероприятий. Во многих регионах участие управляющего совета в процедурах лицензирования и аккредитации предусмотрено сегодня соответствующими региональными положениями о проведении указанных процедур.

Управляющий совет имеет право и возможность вынести и отразить в документах свое особое мнение как по процедурным вопросам, так и по содержанию выводов и заключений уполномоченных органов. Управляющий совет может включиться в процедуры апелляций, если не согласен с итогами и выводами соответствующих органов надзора, инспекций и др.

**Занимается ли управляющий совет вопросами инноваций в школе? Ведь сегодня это вновь стало актуальным.**



Участвуя в формировании программы развития школы и имея полномочие по ее утверждению, управляющий совет определяет, насколько развитие учреждения будет носить инновационный характер, вырабатывает инновационную политику учреждения.

Если же речь идет об инновациях в организации образовательного процесса, то этот вопрос является одним из важных вопросов, которые управляющий совет решает, реализуя полномочие по согласованию образовательной программы учреждения.

Кроме того, управляющий совет, как правило, наделен полномочием по согласованию введения новых (то есть объективно инновационных) методик образовательного процесса и образовательных технологий.

Полномочие по согласованию локального акта, определяющего критерии и порядок распределения выплат стимулирующего характера, и распределению стимулирующих выплат педагогическому персоналу позволяет управляющему совету стимулировать инновационную деятельность педагогов.

Можно вспомнить, что решение управляющего совета было обязательным условием участия школы в конкурсах школ, реализующих инновационные образовательные программы в рамках Национального проекта «Образование». В ряде регионов сохранилась практика конкурсов инновационных программ, предусматривающих выдвижение школ управляющим советом. Однако в случаях, когда это не является обязательным, инициатива со стороны управляющего совета по участию школы в такого рода конкурсах – признак его вовлеченности в жизнь школы и заботы о ее развитии.

Управляющий совет также может выступить с инициативой выделения «внутренних грантов» педагогам, группам педагогов, разрабатывающим (внедряющим) инновационные проекты (программы), финансовое обеспечение которых может быть предусмотрено согласовываемой советом сметой средств из внебюджетных источников.



В ряде регионов управляющие советы принимают участие в реализации курса по основам религиозных культур и светской этики (ОРКСЭ). Какой в этом смысл и что они могут делать?

Введение в школах курса по основам религиозных культур и светской этики в качестве важного условия предусматривает механизм общественного участия в этом процессе.



Построение и апробация эффективного механизма взаимодействия школы с общественностью, прежде всего родительской, при реализации ОРКСЭ имеет значение, выходящее за рамки данного курса. Это принципиально важная для российской школы возможность отработать на практике модель выявления и оформления общественного заказа, интеграции государственного и общественного заказа в образовательной программе школы.

Курс ОРКСЭ интегрирует государственный и общественный заказ к созданию в школе условий для воспитания нравственной личности; получению ребенком образования, соответствующего культурной самобытности, языку и ценностям родителей.

При этом общественный заказ с одной стороны (в полиэтничной, многоконфессиональной среде), не является консолидированным, а с другой стороны (с учетом различающихся по уровню сознательности и ответственности семей), четко оформленным.

Поэтому реализация курса предполагает выработку инструментов, с одной стороны, учета многообразных интересов семей, обусловленных в том числе принадлежностью к разным конфессиям и национальностям, с другой стороны – средств стимулирования и поддержки ответственного выбора (самоопределения) родителей в отношении содержания образования.

Принципиально, что реализация курса строится на основе родительского выбора модуля для изучения ребенком. Поэтому именно механизм общественного участия должен во многом обеспечить решение таких задач, как:

- создание условий для просвещенного и ответственного выбора родителями модулей курсов для изучения обучающимися;
- обеспечение гарантий реализации курса в соответствии с выбором родителей;
- обеспечение гарантий соблюдения прав участников образовательного процесса при реализации курса.

Особо актуально это на современном этапе внедрения нового поколения стандартов образования, предусматривающих широкое поле для определения школой вариативного содержания образовательной программы на основе выбора участников образовательного процесса.

С другой стороны, одна из целей курса – формирование у детей мотиваций и способностей к осознанному диалогу с представителями других культур. Очевидно, что это обеспечивается не только методами преподавания курса, но «диалогом» как ведущим элементом уклада школы, точнее даже

не диалогом, а полилогом – реальным «многоголосьем» субъектов образовательного процесса.

В рамках реализации курса на управляющий совет, на наш взгляд, могут быть возложены такие основные задачи:

- разработка и утверждение локальных нормативных актов, обеспечивающих реализацию курса;
- согласование программы курса;
- утверждение программы реализации курса;
- утверждение программы (плана) взаимодействия с родителями по реализации курса (самостоятельной или как подпрограммы программы реализации курса);
- осуществление мониторинга и общественного контроля за реализацией курса;
- утверждение публичного доклада, включающего результаты мониторинга реализации курса.

В рамках указанных задач совету необходимо принять решения по следующим ключевым вопросам:

- определение порядка ознакомления родителей школьников с программой курса;
- определение порядка организации процедуры выбора родителями модулей курса, в том числе согласование необходимого инструментария (форм анкет и т.д.);
- определение порядка организации индивидуальной работы с отдельными семьями, родителями, испытывающими трудности в выборе модулей для обучения;
- согласование процедуры и показателей мониторинга реализации курса;
- координация работы по информированию родителей о ходе и результатах реализации курса;
- рассмотрение жалоб и заявлений родителей по вопросам реализации курса.

Таким образом, управляющий совет призван стать не просто посредником в решении конкретных задач взаимодействия школы и родителей в рамках реализации данного курса, но выступить ведущим субъектом разработки стратегии взаимодействия школы и родительского сообщества, мониторинга ее осуществления.

Разрешено ли общественным управляющим посещать уроки в школе?



Порядок посещения уроков устанавливается соответствующим локальным правовым актом образовательного учреждения. Утверждает такой локальный акт орган, которому это вменено уставом образовательного учреждения. Если этот вопрос в образовательном учреждении никак не регламентирован, то начать надо именно с разработки специального положения или регламента посещения уроков не педагогическими работниками и иными гражданами, включая членов управляющего совета.

В разработке такого акта должен самое активное участие принимать педагогический совет, и его рекомендации в этом вопросе должны стать определяющими. Необходимо предусмотреть и право учителя соглашаться или не соглашаться на посещение конкретного урока, разработать соответствующие критерии и процедуры выражения несогласия.

Частота посещений уроков членами управляющего совета, количество членов совета, допускаемых на один урок одновременно, и другие вопросы должны быть четко регламентированы в целях минимизации влияния таких посещений на качество уроков. Объективно процедура посещения и наблюдения уроков с разумной периодичностью членами управляющего совета направлена на повышение качества уроков и на развитие общественного контроля в образовании, открытости и подотчетности образовательного учреждения обществу.



## Глава 3. Создание и прекращение деятельности управляющего совета



В некоторых школах есть положение о совете, а в других все, что касается его создания и работы, включено в устав. Как правильно?

В тексте устава возможно максимально полно и подробно описать порядок формирования и деятельности управляющего совета. Но это приведет, скорее всего, к тому, что текст устава по большей части будет посвящен только управляющему совету. Возможен и иной подход. В уставе можно описать количественный и качественный состав управляющего совета, общий порядок его формирования, срок полномочий, периодичность его собраний (заседаний) и выборов.

А все остальные подробности формирования и деятельности управляющего совета можно вынести в специальное школьное положение «Об управляющем совете». Также можно разработать и отдельное специальное школьное положение «О порядке формирования управляющего совета». Эти положения необходимо признать уставом в качестве школьных локальных актов и определить в уставе порядок утверждения этих положений, кто вправе утверждать такие положения своим решением: учредитель, школьная конференция, управляющий совет или иной школьный орган.

Для этого в разделе устава, посвященном управляющему совету, полезно указать, что порядок формирования и деятельности управляющего совета в части, не урегулированной уставом, определяется иными локальными актами: положением «Об управляющем совете», положением «О порядке формирования управляющего совета».

## Как учредителем нормативно оформляется создание управляющего совета образовательного учреждения?



Создание управляющего совета школы оформляется двумя приказами учредителя.

Первый приказ учредителя оформляет решение, которое учредитель принимает по получении от руководителя образовательного учреждения протокола избирательной комиссии и списка избранных членов управляющего совета. Это решение касается следующих позиций:

- утверждение избранного нового состава управляющего совета;
- назначение в новый состав управляющего совета представителя учредителя и руководителя образовательного учреждения по должности;
- утверждение даты истечения полномочий действующего состава и даты вступления в полномочия нового состава управляющего совета образовательного учреждения.

Вторым приказом оформляется решение учредителя об утверждении полного состава избранных, назначенных и кооптированных членов управляющего совета образовательного учреждения. Данное решение учредитель принимает по получении протокола управляющего совета о кооптации в него новых членов.

Если сроки формирования управляющих советов в нескольких школах совпали, например, проходят в течение одного месяца, управление образования может издать один приказ (один документ), но содержащий все необходимые положения по каждой школе, по результатам выборов, и один приказ по результатам кооптации. По усмотрению руководителя управления образования оно может несколько упростить свое делопроизводство в отношении школьных управляющих советов: издавать один итоговый приказ о формировании управляющего совета уже после кооптации. Но в этом случае придется направлять на первое заседание представителя, выдавая ему письменное поручение-доверенность на представительство интересов учредителя в совете, а на постоянной основе назначить одним общим итоговым приказом. В случае довыборов (выборов членов взамен выбывших) реализуется тот же полный или немного упрощенный, как указано выше, порядок, но только в отношении регистрации вновь избранных членов. Подтверждать регистрацию всех остальных и назначать вновь представителя учредителя не требуется.



Может ли учредитель не утвердить устав, если ему «не понравится» перечень полномочий управляющего совета, который предложила школа?

В соответствии с Законом у учредителя действительно есть право не утвердить вариант редакции устава, предложенный образовательным учреждением. Конечно, формулировка «не понравилось» не вполне подходит для определения позиции учредителя. Учредитель должен четко и определенно сформулировать свои замечания и возражения. Новая редакция школьного устава – это предмет договора школьного сообщества с учредителем.

При этом следует учитывать, что учредитель, определяя свою позицию, руководствуется существующими нормативными и инструктивно-методическими актами федерального, регионального, муниципального уровня, определяющими порядок создания и деятельности органов государственного управления, в том числе примерный состав полномочий управляющего совета.

Чаще всего – это утвержденные Правительством субъекта РФ «Примерные положения об управляющем совете общеобразовательного учреждения», в некоторых субъектах РФ – Законы о государственном управлении. Собственно, и школа в своей работе над редакцией устава должна опираться на данные документы.



Есть ли особенности порядка формирования и количественного состава совета в школе, где учатся 20 детей? Да и стоит ли вообще там его создавать?

Обеспечить право обучающихся, родителей (законных представителей), работников учреждения на участие в управлении необходимо и в малокомплектной школе. Но в этом случае для реализации рекомендуемой модели управляющего совета есть определенные трудности. Возможным способом выхода из ситуации является организация в школе так называемого «управляющего собрания».

Инструктивно-методическая база и опыт такого рода есть в Красноярском крае. Там приняты «Методические рекомендации Министерства образования и науки Красноярского края по организации управляющего собрания муниципального общеобразовательного учреждения Красноярского края с числом обучающихся 50 детей и менее».

Данные рекомендации определяют участников управляющего собрания, его полномочия, основы подготовки и проведения.

В частности, участниками управляющего собрания в них определяются:

- » руководитель учреждения;
- » представитель учредителя;
- » глава поселения, на территории которого действует учреждение;
- » все работники, для которых учреждение является основным местом работы;
- » все обучающиеся основной и старшей ступеней обучения;
- » все семьи обучающихся, в лице одного родителя (законного представителя) от семьи;
- » представители благотворительных и иных организаций, регулярно поддерживающих работу учреждения;
- » иные лица, кооптированные в состав управляющего собрания самим управляющим собранием.

Все участники управляющего собрания имеют решающий голос.

Найти данный документ и подробно с ним ознакомиться вы можете на сайте [www.gouo.ru](http://www.gouo.ru).

Что происходит с управляющим советом при реорганизации образовательной организации?



Реорганизация может осуществляться разными вариантами. Если образовательная организация присоединяется к другому юридическому лицу и прекращает свою деятельность в качестве самостоятельного юридического лица, органы управления присоединяемого юридического лица ликвидируются. Следовательно, даже если на локальном уровне нет правовой регламентации порядка ликвидации управляющего совета, тем не менее такой совет прекра-

щает свое существование по умолчанию с даты присоединения. Никаких специальных решений ни учредителя, ни руководителя образовательной организации, ни самого управляющего совета по этому поводу не требуется.

В свою очередь, если образовательная организация – юридическое лицо, к которому присоединяют другую образовательную организацию – юридическое лицо, сохраняется под своим ОГРН, то его органы управления не ликвидируются, как правило, по умолчанию, если собственник не установил иной порядок переходных процедур (естественно, без нарушений трудового права). Он вправе это сделать, в том числе принять решение о роспуске состава коллегиального органа управления и о формировании нового его состава. Если этого не сделано, то управляющий совет работает до истечения срока его полномочий, как это должно быть предусмотрено уставом и действующим локальным правовым актом о нем.

При объединении (по умолчанию, то есть по общим правилам согласно законодательству, если собственник в пределах разрешенной ему законодательством свободы выбора переходных процедур не определил желательный для него порядок переходных процессов) все объединяемые юридические лица ликвидируются фактически и юридически и создается новое юридическое лицо с новым ОГРН и новым уставом. Обычно все их органы управления – единоличные и коллегиальные – ликвидируются с даты ликвидации юридических лиц. Затем регистрируется новый устав, пишутся новые локальные акты. И уже в соответствии с новым уставом управляющий совет создается «с нуля», и формируется его новый состав.



В настоящее время в Москве созданы территориальные образовательные комплексы (ТОК). В них объединены школы, детские сады, часто организации дополнительного образования и даже коррекционные школы. Какая модель государственно-общественного управления подходит для ТОК?

Созданные в Москве в результате масштабной реорганизации ТОК очевидно отличаются от традиционных образовательных организаций по масштабу, структуре, уровню и направленности реализуемых образовательных программ. При этом они имеют различия и между собой. Специфика и вариативность ТОК требуют своего отражения в моделях государственно-общественного управления ТОК, что обеспечит их максимальную эффективность.



Эти модели должны быть адекватными и структурной и функциональной организации ТОК, вызывать доверие участников образовательных отношений в области учета их интересов и возможностей влиять на принимаемые органами государственно-общественного управления решения.

Весной 2015 года в рамках проекта «Активный гражданин» было развернуто дистанционное общественное обсуждение этой темы (по технологии «краудсорсинг»), в результате которого были выработаны исходные представления для разработки возможных вариантов моделей государственно-общественного управления ТОК.

Анализ результатов обсуждения показал, что создание полной и обоснованной типологии моделей государственно-общественного управления ТОК предполагает сбор и систематизацию информации о созданных в столице ТОК.

На данном этапе предложены две « типовые » модели, которые учитывают, возможно, не все значимые, но наиболее важные особенности существующих ТОК. Фактически они являются противоположными («пограничными») для возможного более широкого спектра моделей.

**Модель 1.** Все формально объединенные в ТОК бывшие самостоятельные образовательные учреждения, находящиеся в различных зданиях, продолжают в полном объеме выполнять свои прежние функции как образовательные учреждения определенного ранее типа и вида. Все возникающие между ними новые связи и отношения оказывают незначительное влияние на содержание их внутреннего функционирования, как формально необособленных, но фактически автономных в своей текущей деятельности структурных подразделений единого юридического лица – ТОК. К тому же они остаются необособленными территориально. Адекватная организация системы управления такой «федерацией территориально-функциональных автономий» может проектироваться на принципах децентрализации части функций и некоторых полномочий управления по процедуре деволюции<sup>3</sup>. Такая процедура будет формировать структурно-функциональный состав не только органов административного управления необособленных структурных подразделений по «государственной» линии управления, но и аналогично по линии государственно-общественного управления.

Одной из возможных схем данного варианта организации государственно-общественного управления ТОК может быть следующая. Бывшие

<sup>3</sup> Деволюция (от англ. devolution) означает в контексте нашего рассмотрения передачу центральным органом управления части своих полномочий органам управления «автономно-территориальных» единиц. При этом центральный орган управления сохраняет ответственность перед вышестоящими органами управления, обществом и законом за все стороны деятельности единой организации во всех областях ее деятельности, отнесенных к компетенции центрального органа управления.

управляющие советы ранее самостоятельных образовательных учреждений преобразуются в «территориальные» (по необособленным, расположенным в отдельных зданиях, структурным подразделениям комплекса) структурные подразделения управляющего совета ТОК. Состав нового управляющего совета ТОК формируется по процедурам делегирования представителей от таких коллегиальных органов согласно установленным квотам. Формирование коллегиальных органов в необособленных структурных подразделениях происходит, как и ранее, по процедурам выборов, назначения и кооптации.

Управляющий совет ТОК сосредотачивает на себе наиболее существенные полномочия по стратегическому управлению ТОК как целостностью. Но при этом общая стратегия функционирования и развития комплекса в целом формируется «снизу», от коллегиальных органов «автономий» как основанная на согласовании интересов и стратегий развития относительно автономных необособленных структурных подразделений «комплекса».

Если управляющий совет комплекса делегирует полномочия по принятию решений относительно планирования и реализации общей принятой стратегии в «автономиях» нижестоящим в иерархии государственно-общественного управления коллегиальным органам «автономий», то такие органы позволительно назвать уполномоченными комитетами<sup>4</sup> управляющего совета в необособленных структурных подразделениях ТОК.

**Модель 2.** Организация образовательного процесса в ТОК строится без учета территориальной обособленности его подсистем. В таком подходе организации объекта управления все ступени общего образования рассматриваются как функционально единые ступени общего образования. Их территориальная «разнесенность» по разным зданиям учитывается как преодолимое незначительное препятствие единообразной организации образовательного процесса по ступеням общего образования в целостности ТОК. В таком подходе дошкольное образование (даже и в нескольких разных зданиях ТОК) может также рассматриваться как функциональная «ступень дошкольного образования» в комплексном образовательном процессе. В этом варианте организации образовательного процесса объект управления представлен не территориальными, внутри себя относительно комплексными функционально «автономиями», а «автономиями» скорее функциональными, связанными не с их обособленным расположением, а с *функциональным обособлением* внутри «комплекса», абстрагированным от территориального размещения.

---

4 В отличие от других форм структурных подразделений управляющего совета – комиссий, рабочих групп, которым управляющий совет на постоянной или срочной основе делегирует только отдельные свои функции, оставляя все полномочия принятия окончательных управленческих решений в рамках содержания этих функций за собой.

В таком варианте организация адекватной системы управления также должна проектироваться с использованием процедуры децентрализации функций и, возможно, некоторых полномочий управления, но уже по другой, чем в первом варианте, процедуре, называемой «деконцентрация»<sup>5</sup>. Одним из приемлемых вариантов будет формирование состава управляющего совета «комплекса» в части избираемых его членов по процедурам выборов согласно установленным квотам от «функциональных автономий», названных в нашем примере «ступенями образования» внутри ТОК. Процедуры назначения и кооптации остаются здесь общепринятыми при формировании управляющих советов образовательных учреждений. В рамках такого организационного решения бывшие управляющие советы бывших самостоятельных образовательных учреждений при объединении в «комплекс» ликвидируются.

Для целей делегирования функций стратегического планирования организации и развития образовательного процесса с учетом особенностей каждой ступени образования в ТОК, а также делегирования полномочий по планированию реализации и реализации общей согласованной стратегии на каждой из ступеней образования возможна организация комитетов<sup>6</sup> ступеней как подразделений управляющего совета ТОК. В отличие от других профильных (функциональных) подразделений – комиссий и рабочих групп – управляющий совет делегирует комитетам ступеней образования некоторые собственные полномочия по принятию тех или иных локальных правовых актов в части, касающейся тех ступеней образования, по поводу которых эти комитеты созданы решением управляющего совета. Комитеты могут быть «закрытого» и «открытого» типа, аналогично комиссиям, то есть включать в свой состав не только членов управляющего совета ТОК, но и других представителей по решению управляющего совета либо по процедуре кооптации самим комитетом.

Как еще один вариант формирования комитета можно предложить следующий. Управляющий совет создает комитет и назначает в его состав своих членов. На остальные места в составе комитета по квотам, установленным управляющим советом, различные категории участников образовательного процесса соответствующей комитету ступени образования избирают своих представителей. Окончательный состав назначенных управляющим советом и избранных членов комитета ступени по завершении процедуры выборов утверждается управляющим советом ТОК. Включать или не включать в состав комитета руководителя соответствующей ступени – это вопрос открытый,

5 Деконцентрация (от англ. deconcentration) – это означает в контексте нашего рассмотрения передачу центральным органом управления некоторых своих полномочий представляющим этот орган управления в функциональных структурах объекта управления его функциональным органам, создаваемым и назначаемым центральным органом управления.

6 которые в настоящем контексте можно понимать как «функциональные» в отличие от ранее разобранный вариант «структурных» комитетов управляющего совета.

и ответ на него зависит от объема функций и полномочий комитета. То же самое можно сказать и в отношении «структурно-территориального» комитета, рассмотренного в первом варианте.



### Как формируется новый состав управляющего совета после истечения срока полномочий предыдущего состава?

Алгоритм формирования нового состава управляющего совета после истечения срока полномочий его предыдущего состава следующий:

1. Решение управляющего совета (общего собрания либо конференции) об истечении полномочий и о назначении сроков и порядка формирования нового состава управляющего совета, персональное назначение избирательной комиссии.
2. Проведение выборов, назначенных избирательной комиссией в порядке, установленном уставом, положением об управляющем совете (о формировании совета, выборах и кооптации), решением совета (или общего собрания, конференции (см. п. 1)).
3. Решение избирательной комиссии (оформленное протоколом ее заседания) о результатах выборов и установлении списка избранных представителей работников, обучающихся и родителей (законных представителей).
4. Рассмотрение учредителем протокола избирательной комиссии, проверка соблюдения предусмотренного порядка выборов – по усмотрению учредителя.
5. Приказ (распоряжение) учредителя о признании результатов состоявшихся выборов в совет, о регистрации избранных членов совета в едином муниципальном реестре общественных школьных управляющих, о назначении в совет своего представителя, о включении директора школы по должности.
6. Решение первого заседания совета (открывает представитель учредителя) о кооптации представителей внешкольной общественности, о выборах председателя совета, секретаря, при необходимости – заместителя председателя.
7. Приказ (распоряжение) учредителя (на основании протокола первого заседания совета нового состава) о формировании в школе нового совета в полном составе, о регистрации кооптированных членов в едином муниципальном реестре общественных школьных управляющих.

## Может ли учредитель распустить управляющий совет и в каком случае?



Да. Учредитель может распустить управляющий совет в следующих основных случаях, если это предусмотрено уставом образовательного учреждения:

- если решения управляющего совета противоречат законодательству РФ, иным нормативным правовым актам, решениям учредителя в рамках его полномочий, принятых в отношении образовательного учреждения, уставу и иным локальным нормативным правовым актам образовательного учреждения;
- если управляющий совет не проводит заседания в течение длительного времени (как правило, в течение полугода).

Протест, осуждение, рекомендация учредителю отменить то или иное решение со стороны управляющего совета не имеет формальных признаков принятия решения, выполнение которого нарушает закон, иной нормативный правовой акт, в том числе решение органа местного самоуправления, и поэтому не может быть основанием для роспуска такого управляющего совета. Если учредитель в такой ситуации примет решение о роспуске, то это будет нарушением со стороны учредителя и может быть оспорено в суде достаточно успешно.



## Глава 4. Состав управляющего совета



Обязательно ли обучающихся в управляющем совете должны представлять только старшеклассники?

Действительно, в Методических рекомендациях по функциям, организации и работе управляющих советов общеобразовательных учреждений (Приложение к письму Минобразования России от 14.05.2004№ 14-51-131) и известных нам модельных положениях об управляющем совете общеобразовательного учреждения, принятых в субъектах РФ, зафиксировано, что в составе совета обучающихся представляют учащиеся ступени среднего (полного) общего образования.

Аргументом в пользу такого подхода является наличие именно у учащихся данного возраста большего школьного и жизненного опыта. В силу этого они могут формулировать свое мнение и отстаивать не только свои интересы, но и интересы большинства учащихся.

При этом вполне возможно, что в школе найдутся и ребята, и девочки из 8-9 классов, которые смогут достойно представлять интересы всех учащихся в управляющем совете. Поэтому каждая школа сама вправе в уставе и положении об управляющем совете закрепить возрастные ограничения для учащихся – общественных управляющих. Здесь можно ориентироваться на два законодательно применяемых возрастных порога допуска детей к управлению некоммерческим юридическим лицом – 12 и 14 лет.

## Что такое кооптация в управляющий совет и как правильно ее провести?



Кооптация – это введение в состав управляющего совета школы новых общественных управляющих путем принятия решения действующим советом школы без проведения выборов. Кооптация новых членов совета может осуществляться в течение двух месяцев деятельности вновь избранного совета. Обязанность за проведение кооптации возлагается на председателя совета. Кандидатуры для кооптации могут предлагать:

- члены управляющего совета;
- родители;
- работники и учащиеся школы;
- представители органа управления образованием, местного самоуправления.

Все предложения по кооптации вносятся в письменном виде в совет вместе с заявлением кандидата на согласие включения в школьный управляющий совет. Члены совета, введенные в его состав путем кооптации, называются «кооптированные». Число кооптируемых общественных управляющих не должно быть большим, например, оно не должно превышать одной четверти от списочного состава совета.

Важное обстоятельство для рассмотрения кандидатур – отсутствие ограничений на общественную, педагогическую деятельность кандидата в данном образовательном учреждении. Подобрать кандидата в школьные управляющие путем кооптации – дело ответственное и тщательное.

Как правило, это должны быть заинтересованные, имеющие профессиональные знания и интерес в развитии школы люди: юристы, экономисты, представители СМИ, общественных организаций, бизнесмены, специалисты и т.п., то есть все те, кто может повлиять своими знаниями, ресурсами, действиями на улучшение жизни в школе.

Порядок кооптации таков. Списки предложенных для кооптации лиц рассматриваются на заседании совета. Прошедшие согласование утверждаются кандидатами в школьные управляющие открытым или тайным голосованием на заседании совета простым большинством голосов, поданных за кандидата. Протокол об итогах голосования вместе с протоколом заседания совета направляется в соответствующие органы управления образованием для издания приказа о введении в состав управляющего совета кооптированных школьных управляющих.



Если в городе три десятка школ, а сотрудников комитета по образованию – несколько человек, как в этой ситуации обеспечить наличие представителей учредителя во всех школьных советах?

Представителем учредителя в управляющем совете школы может быть не только работник органа управления образованием, но любое физическое лицо, проживающее на территории Вашего города. Для этого оно предварительно должно пройти подготовку, после которой назначается учредителем соответствующим приказом в конкретный управляющий совет.

Между ним и управлением образования администрации на основании приказа управления образованием заключается гражданско-правовой договор поручения на выполнение полномочий представителя учредителя в управляющем совете.



Есть ли у представителя учредителя в управляющем совете особые права?

За представителем учредителя могут быть закреплены следующие права:

- требовать проведения внеочередного заседания управляющего совета и внеплановой проверки деятельности образовательного учреждения;
- получать от руководителя образовательного учреждения информацию о деятельности образовательного учреждения, а также документы, регламентирующие деятельность муниципального образовательного учреждения;
- получать у руководителя и специалистов управления образованием консультации по вопросам, связанным с реализацией полномочий представителя учредителя;
- ходатайствовать перед руководителем управления образованием о необходимости решения на муниципальном уровне вопросов, влияющих на качество образования в образовательном учреждении.



Данные права закрепляются «Положением о представителе учредителя в управляющих советах образовательных учреждений», принимаемым на муниципальном уровне.

Известно, что в некоторых регионах в управляющие советы обязательно включается руководитель профсоюзной организации или уполномоченный по правам ребенка (или уполномоченный по правам всех участников образовательного процесса). Как это закрепляется в уставе и (или) положении о совете?



Состав управляющего совета определяется, прежде всего, в уставе образовательного учреждения. Если, кроме руководителя и представителя учредителя, в управляющий совет назначаются по должности, например, руководитель профсоюзной организации и (или) уполномоченный по правам ребенка (всех участников образовательного процесса), то это надо записать в качестве дополнений и изменений в устав и направить дополнения и изменения устава после утверждения их учредителем на государственную регистрацию.

Когда норма о включении указанных лиц в управляющий совет закреплена в уставе, соответствующие дополнения и изменения нужно внести в положение об управляющем совете в части описания порядка его формирования или в положение о порядке формирования управляющего совета. Утверждать такие локальные правовые акты учреждения вправе тот орган, за которым это закреплено в уставе учреждения. После выполнения всех вышеуказанных формальностей включение таких лиц в состав управляющего совета по должности будет легитимным.

В отношении уполномоченного по правам ребенка (всех участников образовательного процесса) часто используют более простой подход. Его просто копируют в состав совета по известной и предусмотренной процедуре.

С руководителем профсоюзной организации процедура кооптации не может быть использована, так как в регламентах порядка формирования управляющего совета часто записывают, что работники учреждения не могут быть кооптированы в состав совета. Если по каким-то причинам ни в уставе, ни в положении об управляющем совете о порядке его формирования нет предписания о том, что работник учреждения не может быть кооптирован в состав управляющего совета, тогда и в отношении руководителя профсо-

юзной организации можно применить процедуру кооптации как в отношении руководителя общественной организации, значимой для деятельности школы.



Можно ли привлечь в качестве секретаря управляющего совета секретаря школы? Для этого его нужно кооптировать?

Секретарь управляющего совета не является в обязательном порядке членом совета, поэтому вы вполне можете привлечь к работе секретаря школы без кооптации.



Как оформляется замена сотрудника, который был назначен представителем учредителя в управляющий совет школы в случае его увольнения?

При возникновении обстоятельств, препятствующих исполнению представителем учредителя своих обязанностей, к которым относится изменение места работы, учредитель вправе отозвать представителя из управляющего совета.

В двухнедельный срок руководитель органа управления должен решить вопрос о назначении нового представителя учредителя. Отзыв и назначение нового представителя учредителя оформляются приказом (приказами) органа управления образования.



В каких случаях член управляющего совета может быть исключен из его состава?

Член совета может быть выведен из его состава по решению совета в случае пропуска более двух заседаний совета подряд без уважительной причины.

Также член совета выводится из его состава в следующих случаях:

- по его желанию, выраженному в письменной форме;

- при отзыве представителя учредителя;
- при увольнении с работы руководителя общеобразовательного учреждения или увольнении работника общеобразовательного учреждения, избранного членом совета;
- в связи с окончанием общеобразовательного учреждения или отчислением (переводом) обучающегося, представляющего в совете обучающихся ступени среднего (полного) общего образования;
- в случае совершения аморального проступка, несовместимого с выполнением воспитательных функций, а также за применение действий, связанных с физическим и/или психическим насилием над личностью обучающихся;
- в случае совершения противоправных действий, несовместимых с членством в совете общеобразовательного учреждения;
- при выявлении следующих обстоятельств, препятствующих участию в работе совета: лишения родительских прав; судебного запрета заниматься педагогической и иной деятельностью, связанной с работой с детьми; признания по решению суда недееспособным; наличия неснятой или непогашенной судимости.

Если родители или учащиеся не удовлетворены работой выбранного ими представителя в управляющем совете, предусмотрена ли процедура «отзыва»? Если нет, что могут они сделать?



Процедура досрочного отзыва избирателями того или иного члена управляющего совета возможна, если она предусмотрена соответствующим локальным правовым актом – положением об управляющем совете или положением о формировании управляющего совета. При этом должны быть определены критерии неудовлетворенности избирателей деятельностью избранного ими члена управляющего совета, позволяющие инициировать процедуру отзыва. В частности, необходимо определить субъекта инициации отзыва и субъекта принятия решения об отзыве и досрочном лишении полномочий. Не должно получиться так, что данного члена избрали, например, 300 голосами «за», а отзывали его по решению трех человек. Конкретный порядок отзыва можно разработать и утвердить только исходя из существующего порядка

выборов и формирования управляющего совета. Важно, чтобы этот порядок был предусмотрен локальным правовым актом образовательного учреждения. Тогда перед инициаторами отзыва стоит задача выполнить все необходимые процедуры и добиться принятия о досрочном отзыве и лишении полномочий не удовлетворяющего их члена управляющего совета.

Что можно сделать, если порядок досрочного отзыва никак не регламентирован в образовательном учреждении? Необходимо создать прецедент и инициировать рассмотрение управляющим советом данного вопроса. В результате сначала должен появиться локальный правовой акт или соответствующий раздел в действующем локальном правовом акте о процедуре досрочного отзыва. А затем уже можно приступить к реализации этого порядка с целью исключения не удовлетворяющего запросов избирателей члена управляющего совета.



## Глава 5. Организация деятельности управляющего совета

В каких случаях стоит создавать комиссию управляющего совета, а в каких – временную рабочую группу?



Временная рабочая группа создается для решения конкретной локальной задачи («под задачу»), например, для создания программы развития школы; подготовки публичного доклада, организации мероприятия (юбилей школы и т.п.); подготовки проекта для участия в конкурсе школ, объявленном муниципалитетом, и т. д.

В свою очередь, комиссии (постоянно действующие) совета создаются для решения часто (регулярно) возникающих вопросов в определенной области функционирования школы, например финансово-экономических, организационно-правовых.

Что входит в функционал председателя управляющего совета школы?



Председатель управляющего совета, как правило, выполняет следующие функции:

- представляет управляющий совет в отношениях с населением, органами государственной власти и органами местного самоуправления, организациями;
- разрабатывает совместно с председателями постоянных комиссий проект повестки дня очередного заседания управляющего совета;

- созывает заседания управляющего совета;
- осуществляет подготовку заседания управляющего совета и его проведение;
- ведет заседания управляющего совета;
- подписывает протоколы заседаний, решения, другие документы управляющего совета;
- координирует работу постоянных и временных комиссий (рабочих групп) управляющего совета;
- контролирует утвержденный советом план работы;
- организует систему само- и взаимного контроля комитетами, комиссиями, рабочими группами, органами самоуправления и активными представителями школьного сообщества выполнения всех принятых управляющим советом решений;
- координирует коммуникации управляющего совета со школьным и местным сообществом;
- проводит прием граждан;
- участвует в собраниях различных форм и органов самоуправления школы.



### Что такое «закрытые заседания» управляющего совета? Каковы особенности их проведения?

Как правило, заседания управляющего совета носят открытый характер. Список приглашенных лиц для обсуждения по определенному вопросу подготавливается постоянными комиссиями совета, по предложению которых вопрос вносится на его заседание. Лица, приглашенные для участия в рассмотрении вопроса, проходят в зал заседаний по приглашению председательствующего на заседании и покидают зал по окончании рассмотрения вопроса.

В этом случае в заседании принимают участие только члены совета. Однако управляющий совет вправе провести и закрытое заседание. Решение о проведении закрытого заседания принимается на открытом заседании управляющего совета по предложению председателя совета или по предложению не менее 1/3 от установленного числа членов управляющего совета.

Имеет ли право член управляющего совета школы требовать от администрации предоставления информации по вопросам деятельности школы?



В существующих рекомендациях и модельных положениях об управляющем совете в качестве одного из прав общественного управляющего закреплено право требовать от администрации предоставления информации по вопросам, находящимся в компетенции совета. Данная информация может быть затребована как в письменном виде, так и в форме консультации. Кроме того, общественные управляющие без специального требования с их стороны имеют право получать информацию о дате, времени, месте проведения заседаний совета и необходимые материалы по обсуждаемому вопросу.

Что входит в документацию управляющего совета?



В базовый перечень входят следующие документы управляющего совета:

- извлечения из устава школы, касающиеся управляющего совета;
- положение об управляющем совете;
- регламент (ы) управляющего совета;
- список членов управляющего совета;
- список комиссий управляющего совета и их полномочий;
- график заседаний управляющего совета на текущий год;
- протоколы заседаний управляющего совета;
- планы работы и графики заседаний комиссий и временных рабочих групп;
- протоколы заседаний комиссий и временных рабочих групп;
- годовые отчеты о деятельности управляющего совета, его комиссий и временных рабочих групп.

Данный перечень в конкретном образовательном учреждении может быть расширен.



Следует ли включать какие-либо документы управляющего совета в номенклатуру дел образовательного учреждения?

В номенклатуру дел в обязательном порядке включаются решения и протоколы заседаний управляющего совета, который с момента утверждения новой редакции устава становится официальным органом школы, уполномоченным принимать локальные правовые акты школы как юридического лица.

Да и сами решения управляющего совета являются локальными правовыми актами школы, и юридическим основанием их правоспособности являются протоколы заседаний управляющего совета. Вопрос этот аналогичен вопросу: а включать ли в номенклатуру школы приказы ее директора?



Оплачивается ли членам управляющих советов их работа, ведь она занимает время и требует вложения сил?

Члены управляющих советов не получают денежное вознаграждение за свое участие в управлении образовательным учреждением, то есть работают на общественных началах. Работа общественного управляющего – род добровольческой деятельности. В развитых обществах деятельность общественного управляющего получает признание со стороны государства и общества, что может оформляться соответствующими знаками и наградами.

При этом при выполнении некоторых заданий, непосредственно связанных с участием в работе управляющего совета, у общественных управляющих могут возникнуть реальные расходы.

Например, для решения того или иного вопроса в интересах образовательного учреждения возникает необходимость направить одного или нескольких школьных управляющих в другую местность. Расходы, связанные с выполнением школьным управляющим подобного поручения, могут компенсироваться ему образовательным учреждением.

В соответствии с законодательством образовательному учреждению принадлежит право самостоятельного распоряжения в соответствии с законодательством Российской Федерации средствами, полученными за счет внебюджетных источников. Именно за счет указанных источников может произво-



даться возмещение членам управляющего совета произведенных ими затрат.

Во избежание недоразумений, злоупотреблений, чрезмерного или необоснованного расходования средств на возмещение расходов общественным управляющим, было бы целесообразно установить в локальном акте образовательного учреждения условия, при которых производятся такие компенсации. Например: «Расходы, возникающие у общественных управляющих в связи с участием в работе управляющего совета, могут компенсироваться образовательным учреждением лишь в следующих случаях:

- если задание, выполняемое общественным управляющим и повлекшее для него финансовые затраты, выполнялось на основании принятого в установленном порядке решения управляющего совета;
- если указанная компенсация предусмотрена в смете расходов внебюджетных средств образовательного учреждения».

Учредитель запрашивает выписку из протокола управляющего совета. Существуют ли правила ее оформления?



Выписка из протокола представляет собой точную копию части текста подлинного протокола, относящегося к тому вопросу повестки дня, по которому готовят выписку. Правила ее оформления общие для документов такого типа. Выписка из протокола содержит следующие реквизиты:

- наименование общеобразовательного учреждения;
- название вида документа (выписка из протокола);
- дату (дата заседания);
- индекс;
- место составления;
- заголовок к тексту;
- текст;
- подписи;
- отметку о заверении копии;
- отметку об исполнении, направлении в «дело».

Заверительную надпись составляет секретарь управляющего совета. Заверительная надпись состоит из слова «Верно», указания должности лица, заверяющего выписку, личной подписи, фамилии, инициалов и даты. Если выписка дается для представления в другую организацию, то она заверяется печатью образовательного учреждения.



### Кто и каким образом контролирует исполнение решений управляющего совета?

Контролировать исполнение своих решений должен в первую очередь сам управляющий совет. Для этого целесообразно использовать комиссии в соответствии с их профилем, и в каждом решении совета указывать комиссию, контролирующую его исполнение. На последующих заседаниях совета следует заслушивать сообщения о ходе выполнения решений совета. Заслушав сообщение, совет может, например, снять решение с контроля как выполненное, изменить решение или принять дополнительное решение. Надо понимать, что неисполнение решений управляющего совета, являющихся по закону и по уставу локальными правовыми актами юридического лица – учреждения, должно иметь правовые последствия и являться объектом контроля и инспекции со стороны учредителя, надзора со стороны правоохранительных органов. В частности, руководитель учреждения в случае неисполнения локальных правовых актов учреждения несет перед учредителем дисциплинарную ответственность.



### Что такое общественная приемная управляющего совета? Как организовать ее работу?

Прием граждан председателем управляющего совета, председателями комиссий и комитетов, секретарем совета по различным вопросам является не чем иным, как общественной приемной управляющего совета.

Через нее участники образовательного процесса и иные граждане могут вносить свои мнения и предложения о деятельности образовательного учреждения, жалобы и заявления о нарушениях их прав, замечания и предложения о деятельности управляющего совета и др.

Организация работы такой приемной зависит всецело от местных условий. Например, организация работы управляющего совета с гражданами в школе с числом обучающихся более 1500 человек будет существенно отличаться от аналогичной работы управляющего совета школы, в которой обучается 200 человек.

Выстроить свои связи со школьной и внешкольной общественностью управляющий совет может в разных формах.

Это могут быть установленные часы и место приема граждан лично председателем управляющего совета, его заместителем, секретарем, председателями комиссий и комитетов совета.

Наряду с этим полезно организовать прием письменных обращений граждан в управляющий совет по почте или через специальный ящик для обращений, вывешенный в вестибюле школы.

Полезно использовать современные средства коммуникаций: электронную почту, страничку на сайте школы в сети Интернет, различные конференции и форумы как в заочном режиме, так и в режиме онлайн.

Опробовав разные формы организации своих связей с общественностью, управляющий совет выберет наиболее востребованные и эффективные. Главное – управляющий совет должен обеспечить открытый, гласный, доступный для общественности характер своей деятельности.

Кто принимает решение о направлении члена управляющего совета на обучение? А если он не хочет?



Прежде всего, решение учиться должен принять лично член управляющего совета при условии, что направление на учебу возможно за счет средств из внебюджетных источников образовательного учреждения или за счет средств соответствующих бюджетов в рамках реализации муниципальной или региональной целевой программы обучения общественных школьных управляющих. Заставить гражданина учиться формальных правовых возможностей нет ни у управляющего совета, ни у кого другого.

Другое дело, что нежелание обучаться может быть отрицательным критерием оценки члена управляющего совета со стороны школьного сообщества на очередных выборах нового состава совета. Это обстоятельство может

стать стимулом для члена управляющего совета принять рекомендацию коллег и пройти соответствующий курс обучения.

Решение о выделении средств из внебюджетных источников на обучение того или иного члена управляющего совета принимает тот орган, который по уставу учреждения уполномочен принимать решение о планировании расходов средств из внебюджетных источников.



### Кем и каким образом может быть организовано обучение общественных управляющих?

В настоящее время организация обучения общественных управляющих проводится, главным образом, учреждениями дополнительного профессионального образования (ИПК, ИРО) субъектов РФ. Есть и иные модели. Сравнительно высокую эффективность демонстрирует модель обучения на местах муниципальными тьюторами, которые прошли специальную подготовку на региональном или федеральном уровне и обеспечены пособиями, методическими рекомендациями, презентациями (ХМАО-Югра, Московская область и др.). Они не только проводят адекватные особенностям общественных управляющих по времени и форматам курсы обучения, но и осуществляют их дальнейшее консультационное сопровождение. В Томской области реализуется сетевая программа обучения общественных управляющих с использованием ресурсов Регионально-муниципальной сети центров гражданского образования.

Отмечены прецеденты межрегиональной кооперации: проводились Школы общественного управления, в которых участвовали представители Республики Карелия, Калининградской и Архангельской областей.

При этом обучение членов школьных управляющих советов может быть реализовано с использованием различных учебных баз и их сочетаний. Помимо инфраструктуры учреждений системы дополнительного профессионального образования, в качестве базы может использоваться:

- база опорных общеобразовательных учреждений, являющихся носителем интересного опыта деятельности управляющих советов;
- база той школы, общественные управляющие которой являются участниками программы обучения;
- база санаториев, профилакториев, пансионатов и т.п. для выездных семинаров;

- база специально созданного портала (порталов) федерального (регионального) уровня, сочетающего функции информирования, обучения и консультирования.

Подготовка общественных управляющих может быть реализована в различных непрерывных и дискретных, а также контактных (очных) и дистанционных *формах*, в частности:

- очное непрерывное (но при этом краткосрочное) курсовое обучение;
- очное модульное, дискретное курсовое обучение;
- дистанционное (непрерывное или дискретное) обучение с использованием специализированных интернет-сайтов и электронной почты.

Продолжительность программ подготовки может варьироваться от 8 до 72 часов.

В состав группы для обучения обычно входят представители различных советов. Однако реализуется и вариант обучения всего состава совета («команды»).

Особую перспективу в современных условиях имеет организация дистанционного обучения и консультационного сопровождения.

Технологии дистанционного обучения и сервисы социально-сетевого взаимодействия могут быть эффективно использованы для создания среды, которая:

- » обеспечит оперативное распространение информации и знаний;
- » будет стимулировать общественных управляющих (индивидов и групп (команд) проявить свой опыт, умения и знания (в том числе так называемые «неявные» (скрытые));
- » обеспечит общественным управляющим доступ к информации и знаниям (формализованным, экспертов, коллег);
- » создаст каналы коммуникации общественных управляющих и мотивирует их к обмену знаниями и опытом;
- » позволит осуществлять мониторинг и анализ ситуации в сфере обучения, в том числе выявлять потребности в обучении и поддержке и оценивать удовлетворенность общественных управляющих подготовкой.

Таким образом, существует ряд альтернативных возможностей, позволяющих повысить компетентность общественных управляющих.



Из каких средств осуществляется финансирование обучения членов управляющего совета – родителей учащихся, представителей местного сообщества? Ведь они не являются педагогическими работниками и на них не выделяются средства на повышение квалификации?

Действительно, средства бюджетов, выделяемые образовательному учреждению на повышение квалификации работников, нельзя использовать для оплаты учебы избранных в совет родителей и учеников, представителей местного сообщества.

В отношении учеников проблему можно решить за счет ресурсов дополнительного образования.

Для обучения родителей и кооптированных членов на уровне образовательного учреждения остается только возможность использования средств из внебюджетных источников.

Органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления вправе принимать и реализовывать различные целевые программы в социальной сфере, в рамках которых могут быть предусмотрены программы обучения общественных управляющих. Таким образом, появится возможность обучать родителей и кооптированных членов управляющего совета за счет средств местных и (или) региональных бюджетов.



## Глава 6.

# Оценка и самооценка деятельности управляющего совета

### Как провести самоанализ работы управляющего совета?



Самоанализ управляющего совета – важная и ответственная задача. Сама ее постановка – свидетельство определенной зрелости совета, наличия стремлений к совершенствованию деятельности и развитию своего потенциала.

Для сбора и подготовки материалов самоанализа целесообразно создать рабочую группу управляющего совета. Помимо подбора и изучения необходимых документов управляющего совета и его комиссий, она может провести беседы с председателем, членами совета, опросы администрации, педагогов, родителей.

Анализу и обсуждению материалов следует посвятить специальное заседание управляющего совета.

Результаты самоанализа представляются в отчете управляющего совета, основные выводы отражаются в публичном докладе школы.

Ниже представлен примерный вопросник для проведения самоанализа.

### 1. ПЛАНИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Планирует ли управляющий совет (УС) свою деятельность? Имеется ли план работы УС, план заседаний УС, план работы комиссий УС?

Выполнены ли УС все предусмотренные планом работы задачи на год? Если нет, что явилось препятствием?

Состоялись все предусмотренные планом заседания УС? Если нет, то по какой причине? Позволяет ли выбранная регулярность заседаний рассматривать все необходимые вопросы полно и качественно?

Как организована работа комиссий и рабочих групп? Обеспечивает ли работа комиссий необходимое качество подготовки проектов решений УС?

## 2. МОНИТОРИНГ КЛЮЧЕВЫХ ВОПРОСОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПРАВЛЯЮЩЕГО СОВЕТА.

Проанализируйте , какие вопросы функционирования и развития школы в прошедшем году находились в фокусе внимания управляющего совета (становились предметом мониторинга и анализа, рассматривались на заседаниях управляющего совета, комиссий и др.):

- 1) посещаемость занятий;
- 2) результаты итоговой аттестации учащихся;
- 3) внеучебные достижения учащихся;
- 4) состояние заболеваемости участников образовательного процесса;
- 5) нарушения поведения учащихся как внутри школы, так и за ее пределами;
- 6) безопасность образовательной среды;
- 7) информатизация образовательного процесса;
- 8) организация питания;
- 9) организация досуга участников образовательного процесса;
- 10) имидж и PR образовательного учреждения;
- 11) маркетинг образовательных услуг;
- 12) инновационная деятельность;
- 13) ресурсообеспечение;
- 14)международные отношения внутри образовательного сообщества школы;
- 15) работа с одаренными детьми;
- 16) работа с детьми с особенностями в развитии.

Если какие-либо из указанных вопросов не становились предметом внимания совета, то почему? Планируется ли сделать их предметом внимания в дальнейшем? Способствовало ли внимание управляющего совета к данным вопросам изменениям в образовательной политике школы?

Какие результаты имело участие управляющего совета в рассмотрении данных вопросов (разработка инициатив, планов, программ, принятие локальных актов и др.)?



### 3. РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ УПРАВЛЯЮЩЕГО СОВЕТА.

Проанализируйте, как УС участвовал в принятии решений по вопросам, отнесенным к его компетенции. Заполните таблицу, отметив в соответствующей ячейке вариант, характеризующий способ принятия УС решения по данному вопросу.

Варианты ответов:

- 1) УС не принимал решений по данному вопросу;
- 2) УС обсуждал данный вопрос и сформулировал рекомендации администрации;
- 3) УС принят проект решения, представленный директором (администрацией) без обсуждения;
- 4) УС принят проект решения, представленный директором (администрацией) с изменениями и дополнениями, предложенными в ходе обсуждения;
- 5) УС принят проект решения, подготовленный комиссией (рабочей группой) УС с изменениями и дополнениями, предложенными в ходе обсуждения.

1	Разработка и утверждение программы развития	1	2	3	4	5
2	Согласование изменений и дополнений в устав, принятие локальных актов	1	2	3	4	5
3	Согласование показателей и критериев оценки качества и результативности труда работников школы	1	2	3	4	5
4	Согласование решений о распределении выплат стимулирующего характера работникам	1	2	3	4	5
5	Согласование образовательной программы, профилей обучения, введения новых технологий образовательного процесса	1	2	3	4	5

6	Согласование порядка организации дополнительных платных образовательных услуг	1	2	3	4	5
7	Согласование бюджетной заявки, сметы бюджетного финансирования и сметы расходования средств, полученных от уставной приносящей доходы деятельности и из иных внебюджетных источников	1	2	3	4	5
8	Согласование сдачи в аренду закрепленных за ОУ объектов собственности	1	2	3	4	5
9	Согласование правил внутреннего распорядка	1	2	3	4	5
10	Рассмотрение жалоб и обращений, разрешение конфликтов между участниками образовательного процесса	1	2	3	4	5
11	Мониторинг и контроль качества обучения	1	2	3	4	5
12	Подготовка, утверждение и презентация публичного доклада	1	2	3	4	5
13	Иное (укажите)	1	2	3	4	5

Как организован контроль выполнения решений УС? Есть ли примеры невыполненных решений? Какие действия предпринимаются в этих ситуациях?

Располагает ли УС информацией о результатах реализации принятых решений?

#### 4. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПРАВЛЯЮЩЕГО СОВЕТА С РАЗЛИЧНЫМИ ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ ШКОЛЬНОГО И МЕСТНОГО СООБЩЕСТВА.

Как строится взаимодействие УС с администрацией школы? Проводятся ли регулярные встречи председателя управляющего совета с директором (по крайней мере, один раз в месяц)?

Существуют ли барьеры и трудности во взаимодействии? Есть ли примеры несогласования УС проектов решений, предложенных директором, и наоборот?

Как строится взаимодействие УС с органами самоуправления? Учитываются ли рекомендации органов самоуправления при разработке проектов решений УС?

Как строится взаимодействие общественных управляющих с работниками школы? Встречаются ли примеры действий, выходящих за рамки компетенций и прав общественных управляющих?

Есть ли примеры конфликтов УС с администрацией, работниками школы, родителями, учащимися? Что выступило причиной конфликта (в каждом случае)? Что было предпринято для разрешения конфликта? Какие шаги предприняты (следует предпринять) для профилактики аналогичных ситуаций в будущем?

Как строится взаимодействие общественных управляющих с местным сообществом? Иницирует ли УС мероприятия и проекты, адресованные местному сообществу? Учитывает ли совет инициативы и рекомендации местного сообщества в отношении работы школы?

Организована ли обратная связь УС с педагогическим коллективом/ученическим сообществом/родительским сообществом/ местным сообществом, обеспечивающая информированность об их интересах и потребностях в отношении будущего школы? Как УС использует обратную связь в корректировке своей работы, в принятии решений, в проектировании следующего шага развития школы?

Организована ли в школе работа общественной приемной УС (председателя УС)? Какова востребованность и эффективность данной формы взаимодействия?

Существует ли в школе договор с родителями, согласованный с УС?

Проводит ли УС работу по информированию школьного и местного сообщества о своей деятельности? Все ли возможные каналы и форматы информирования используются? Какова их сравнительная эффективность? Предоставляется ли отчет о работе УС? Используются ли данные этого отчета в публичном докладе (отчете) школы?

Принимает ли УС участие в подготовке публичного доклада (отчета) школы?

Есть ли на сайте школы отдельная рубрика, посвященная работе УС?

## 5. ОБЩЕСТВЕННЫЕ УПРАВЛЯЮЩИЕ: СОСТАВ, ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ, КОМПЕТЕНТНОСТЬ.

В какой степени численность и состав совета (представительство от категорий) адекватны задачам и объему работы?

Осведомлены ли все общественные управляющие о своих правах и обязанностях?

Получают ли общественные управляющие оперативную и полную информацию о положении дел в школе?

Все ли члены УС ответственно относятся к своей роли, принимают активное участие в работе УС? Как часто общественные управляющие пропускают заседания?

Соблюдается ли регламент заседаний УС?

Соблюдаются ли на заседаниях УС этические нормы и правила дискуссий?

Обеспечивается ли принцип равенства общественных управляющих в возможностях выражения своего мнения на заседаниях?

Обеспечивается ли командный стиль работы УС?

Как организована работа председателя совета? Выполняются ли им в полном объеме его обязанности? Как организована работа секретаря совета? Выполняются ли им в полном объеме его обязанности? Своевременно ли общественные управляющие получают информацию о заседаниях и необходимые материалы?

Все ли члены УС принимали участие в программах обучения?

Используют ли члены УС возможности дистанционного обучения и консультирования? Взаимодействует ли УС и его члены с другими УС территории, сообществом участников ГОУ, в том числе участвуют ли в мероприятиях по обмену опытом, в сообществах в сети Интернет?

Изменился ли уровень знаний и навыков членов УС, необходимых для компетентной реализации полномочий УС?

## 6. ОБЩАЯ ОЦЕНКА КАЧЕСТВА РАБОТЫ УС.

Оцените качество работы УС по следующим направлениям.

	Отлично	Хорошо	Удовлетворительно	Неудовлетворительно
Планирование работы				
Организация работы комиссий (рабочих групп)				
Подготовка решений				
Принятие решений				
Контроль исполнения решений				
Взаимодействие с директором, администрацией				
Взаимодействие с органами самоуправления				
Выполнение обязанностей и взаимодействие с работниками школы				
Взаимодействие с родителями				
Взаимодействие с учащимися				
Взаимодействие с местным сообществом				
Взаимодействие членов совета				
Проведение самоанализа				
Развитие компетентности				

## 7. ЭФФЕКТИВНОСТЬ РАБОТЫ УПРАВЛЯЮЩЕГО СОВЕТА.

Проанализируйте эффективность работы УС в решении ключевых задач деятельности школы (изменения в деятельности школы жизни, школьного сообщества как результат влияния решений УС). Приведите факты и данные, свидетельствующие о том, что инициативы и решения УС способствовали улучшению дел в указанных областях.

	Уровень эффективности (высокая, средняя, низкая)	Факты и данные
Качество условий обучения		
Качество преподавания		
Здоровье и безопасность участников образовательного процесса		
Отношения участников образовательного процесса, соблюдение их прав и интересов		
Финансово-экономическая деятельность		
Иное (укажите)		

Определите степень удовлетворенности работой УС участников образовательного процесса. Используйте для этого данные опросов, результаты обсуждений на собраниях (родителей, учащихся, трудового коллектива).

	Высокая	Средняя	Низкая
Родители			
Учащиеся			
Работники школы			

## 8. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.

Какие шаги должны быть предприняты для повышения эффективности работы УС по каждому из направлений (см. раздел 5)?

Какие имеются возможности для совершенствования работы по каждому из направлений?

С какими ограничениями УС может столкнуться при реализации намеченных шагов?

В нашем районе вводится общественный аудит деятельности управляющих советов. Поясните, пожалуйста, что это и для чего и как организуется?



Качество управленческой деятельности управляющих советов вскоре после их создания и апробации осознано как важная проблема на пути реализации принципа государственно-общественного управления образованием.

Первым очевидным решением является организация обучения членов управляющего совета такой специфической деятельности, как коллегиальное управление образовательным учреждением во взаимодействии с единоличным органом управления – с руководителем и другим органами и формами самоуправления – педсоветом, попечительским советом, родительскими комитетами, конференциями и собраниями, разнообразными формами ученического самоуправления.

Вторым не менее очевидным подходом является организация инспекции со стороны учредителя как инстанции, утверждающей в правах избранных и кооптированных членов совета и весь совет в целом. Именно механизм инспекции обеспечивает мониторинг исполнения управляющим советом положений устава и локальных правовых актов о нем.

Инспекция позволяет установить, собирается ли регулярно (предусмотренное количество раз) управляющий совет на свои заседания, надлежащим ли образом оформляет протоколами свои решения, не противоречат ли его решения уставу и иным локальным актам учреждения, предписаниям нормативных правовых актов местного самоуправления, региональным и федеральным законам и подзаконным нормативным документам. Содержательная сторона качества деятельности управляющего совета осталась за пределами возможностей инспекционной формы мониторинга.

Введение форм обязательной публичной отчетности управляющего совета перед своими избирателями решает проблему лишь частично, так как такой отчет выступает формой публичной самооценки управляющим советом своей деятельности с элементами общественного публичного обсуждения ее итогов и результатов.

Эффективным решением в этой ситуации становится дополнение инспекции учредителя процедурами общественного аудита деятельности управляющего совета. С формальной стороны это выглядит как придание мониторингу деятельности управляющего совета государственно-общественного характера, достигаемого выстраиванием наряду с ведомственной инспекцией общественной составляющей в процедурах оценки управляющего совета.

Общественный аудит предполагает, что проверяющие будут вникать в содержание решений управляющего совета и в процедуры организации их разработки, обсуждения и принятия. Они оценят развитость прямых и обратных связей управляющего совета со школьной и внешкольной общественностью, с другими органами и формами самоуправления учреждения и др.

Главная задача общественной составляющей в оценке деятельности управляющего совета первоначально определялась как выявление образовательных дефицитов и потребностей членов управляющих советов и внесения предложений учредителю об организации специальных обучающих курсов и программ для общественных управляющих.

Организационно в комиссии общественного аудита следует включать членов муниципальных советов по образованию, членов управляющих советов других образовательных учреждений. Это создает условия также и для развития горизонтальных связей и взаимодействий управляющих советов внутри муниципального образования, обмена опытом, взаимного неформального обучения в процессе аудита и общения членов управляющих советов различных школ.

На сегодняшний день практика общественного аудита работы управляющих советов вышла на решение более серьезной задачи в деле достижения высокого качества государственно-общественного управления. Стало понятным, что регулярная самооценка деятельности управляющих советов сообществом общественных школьных управляющих позволяет превратить сеть управляющих советов школ муниципального образования в саморегулируемое сообщество.

Это сообщество способно разработать общественно приемлемые стандарты и критерии оценки качества государственно-общественного управления и договориться внутри себя об их достижении и соблюдении.



Сообщество общественных управляющих в сотрудничестве с муниципальным советом по образованию вправе и может организовать по результатам общественного аудита общественную аккредитацию управляющих советов, соблюдающих установленные сообществом высокие стандарты и этические нормы своей коллегиальной управленческой деятельности.

Саморегулируемое сообщество общественных управляющих способно задать вектор и стимулы непрерывного повышения качества системы государственно-общественного управления в муниципальном образовании.

Введение общественного аудита деятельности управляющих советов призвано обеспечить решение вышеперечисленных задач в деле развития государственно-общественного управления образованием территории. А качество организации этой работы зависит от уровня осознания общественными школьными управляющими своей роли и значимости для развития образования, целей и возможностей организуемого общественного аудита управляющих советов.

Как оценить эффективность работы органов государственно-общественного управления?



Несмотря на то что наличие органов государственно-общественного управления в системе образования входило в число основных показателей реализации Приоритетного национального проекта «Образование» (ПНПО) и позднее региональных Комплексных проектов модернизации образования (КПМО), которые плавно перешли в Национальную образовательную инициативу «Наша новая школа» (ННШ), система оценки длительное время оставалась в рамках фиксации количественных, а не качественных показателей.

Впервые показатель, связанный с развитием ГОУ в российском образовании, был включен в систему целевых индикаторов и показателей по основным направлениям деятельности в рамках задач Федеральной целевой программы развития образования на 2006-2010 годы: «удельный вес общеобразовательных учреждений, имеющих институты общественного участия в управлении образованием».

Примерно в это же время в форму заявки регионов для конкурсного отбора субъектов РФ, реализующих комплексные проекты модернизации образования (в рамках национального проекта «Образование») по направ-

лению «Расширение общественного участия в управлении образованием», среди прочих были включен показатель: «Доля общеобразовательных учреждений, в которых согласно зарегистрированному уставу создан и действует орган самоуправления, обеспечивающий демократический, государственно-общественный характер управления общеобразовательным учреждением, обладающий комплексом управленческих полномочий, в том числе по принятию решений о распределении средств стимулирующей части фонда оплаты труда общеобразовательного учреждения». В дальнейшем данный показатель стал использоваться в системе электронного мониторинга КПО.

Этот показатель дает содержательную характеристику органа самоуправления, закрепляет важное требование к нему (*«наличие закрепленных в уставе управленческих полномочий»*) и даже специальным образом фокусирует внимание на одном из полномочий – *«принятию решений о распределении средств стимулирующей части фонда оплаты труда»* (СЧФОТ) общеобразовательного учреждения.

Успешность реализации направления КПО по расширению общественного участия в управлении образованием позволила утвердиться представлению об управляющем совете как оптимальной модели реализации принципа государственно-общественного управления, что нашло свое отражение в формулировках следующего показателя, принятого на федеральном уровне: «Доля общеобразовательных учреждений, в которых созданы управляющие советы» (Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1663-р)).

Наиболее детальное исследование ситуации развития ГОУ в общеобразовательных организациях РФ было проведено в рамках ННШ. Электронный мониторинг этого проекта включал раздел «7. Развитие самостоятельности школ», в набор показателей которого входили следующие сведения, связанные с ГОУ<sup>7</sup>:

7.6 Доля общеобразовательных учреждений, которые представили общественности публичный доклад, обеспечивающий открытость и прозрачность деятельности учреждения (от общего количества общеобразовательных учреждений).

7.6.1 Доля общеобразовательных учреждений, которые представили общественности публичный доклад, размещенный в сети Интернет (от общего количества общеобразовательных учреждений).

---

7 Показатели, используемые в мониторинге ННШ в 2011-2014 гг. – <http://www.kpmo.ru/>

- 7.7 Доля образовательных учреждений, в которых взаимодействие с родителями осуществляется посредством постоянно действующих реальных и виртуальных переговорных площадок (форум на сайте образовательного учреждения, общественная родительская организация, лекторий, семинар и др.).
- 7.8 Доля общеобразовательных учреждений, в которых созданы органы государственно-общественного управления (от общего количества общеобразовательных учреждений).
- 7.9 Доля общеобразовательных учреждений, в которых органы государственно-общественного управления принимают участие в разработке и утверждении:
- 7.9.1 – основных образовательных программ;
  - 7.9.2 – программ развития образовательного учреждения;
  - 7.9.3 – иных нормативно-правовых актов школы и программ;
  - 7.9.4 – планов финансово-хозяйственной деятельности.

Из этого набора показателей только 7.8 и 7.9 посвящены непосредственно оценке ситуации с органами ГОУ в школах. И только 7.9.1-7.9.4 раскрывают хотя бы на формальном уровне содержание деятельности этих органов, что в некоторой степени позволяет оценить возможности их влияния на образовательную деятельность школ.

В более ранних версиях мониторинга учитывалась типология органов ГОУ, действующих в школах, но из-за неопределенности терминологии и нормативной незакрепленности типологических отличий этих органов данные сведения оказались малоинформативны. Под названием «Попечительский совет», например, нередко скрывается полноценный управляющий совет или наоборот.

Собираемые в рамках указанных проектов данные носили констатирующий характер и фиксировали внешние количественные показатели без возможности оценки взаимосвязей с результатами деятельности образовательных организаций и органов управления образованием.

Эти количественные показатели относятся к типу так называемых показателей деятельности, позволяющих оценить наличие деятельности или затраты ресурсов, но не позволяющих провести оценку достижения целей и тем более эффектов.

Оценить эффекты от внедрения той или иной модели ГОУ (в том числе в части реализации полномочий, учитываемых в пп. 7.9.1-7.9.4 мониторинга ННШ) с помощью них невозможно.

В связи с этим встает вопрос об иных инструментах и показателях оценки деятельности органов государственно-общественного управления образовательными учреждениями, позволяющих, прежде всего, сформировать представление о качественной стороне их работы и ее связи с реализуемой органами управления образовательной политикой.

Этот вопрос актуален для органов, осуществляющих управление в сфере образования, всерьез заинтересованных в решении задачи расширения общественного участия в управлении образованием, осознающих ограниченность количественного показателя, стремящихся получить объективную качественную оценку ситуации. Он крайне важен и для органов управления (в том числе государственно-общественного) школ, тех, которые намерены реально использовать ресурс общественного участия для развития образовательной организации.

Некоторые подходы к решению данной задачи были разработаны<sup>8</sup> и прошли апробацию в отдельных субъектах РФ, таких, как: Республика Бурятия, Республика Северная Осетия–Алания, Тамбовская область, ХМАО – Югра, Астраханская область.

Представляется наиболее целесообразным строить систему оценки эффектов в сфере образования от внедрения ГОУ по двум основным направлениям:

- оценка органов ГОУ, которая должна охватывать не только количественные показатели, но и качественные результаты;
- оценка системных эффектов, которые потенциально зависят от качества деятельности данных органов.

Новая система оценки органов ГОУ должна предусматривать возможность проведения анализа по трем базовым позициям, схематически представленным на рисунке 1.

На представленной схеме направления оценки органов ГОУ обозначены прямоугольными элементами:

1. Структура органов ГОУ.
2. Возможности органов ГОУ.
3. Результаты деятельности органов ГОУ.

---

8 Моисеев А. Совет – не «скорая помощь» и не бригада ремонтников / А. Моисеев; беседовала И. Алейникова // Упр. шк. : метод. газ. для шк. администрации. – 2008. – 1-15 янв. (N 1). – С. 6-10.

Направления оценки органов ГОУ в данном случае имеют нелинейный алгоритм взаимосвязей. Структура частично определяет возможности, но и зависит от них. Результаты связаны с обеими этими позициями, но не являются их прямым следствием.

Таким образом, оценка системных эффектов должна включать не просто оценку по этим трем характеристикам, но и анализ их взаимовлияний.

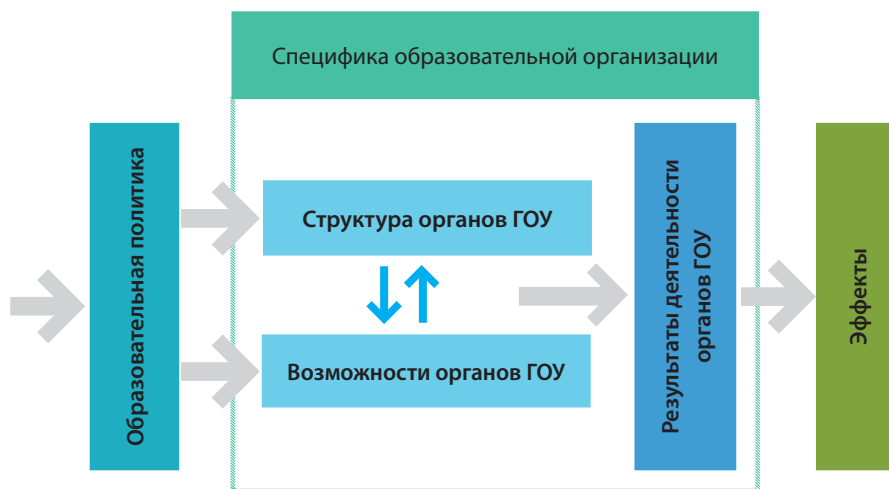


Рисунок 1. Модель оценки системных эффектов от внедрения ГОУ

Рассмотрим подробнее содержание и особенности мониторинга по каждому из обозначенных выше направлений оценки моделей ГОУ.

### 1. Оценка структурных особенностей органов ГОУ включает:

- а) наличие органов ГОУ с различным набором функций и полномочий (коллегиальные органы управления, представительные органы управления, совещательные органы и т.д.);
- б) наличие органов ГОУ в образовательных организациях с участием представителей различных категорий участников отношений в сфере образования (родителей, педагогов, обучающихся, учредителя, местного сообщества и иных заинтересованных лиц);
- в) качественный и количественный (долевой) состав этих органов с точки зрения представленности интересов всех перечисленных выше категорий заинтересованной общественности;

- г) механизмы взаимодействия различных органов ГОУ для решения разноуровневых управленческих задач.

По сути, данный блок информации позволяет решить одну из важнейших аналитико-управленческих задач, связанных с описанием различных моделей органов ГОУ, фиксацией их особенностей и определением сфер применимости (условия, возможности, риски и ограничения).

Определение наиболее эффективных моделей ГОУ для различных образовательных организаций и систем – это важная прикладная управленческая задача, решение которой позволит усилить ресурсный потенциал ГОУ. Результаты такого анализа важны как для руководителей образовательных организаций, так и для органов управления образованием различного уровня, поскольку позволят определить приоритеты и распределить ресурсы, необходимые для развития тех или иных моделей ГОУ.

При оценке органов ГОУ по данному направлению необходимо фиксировать несколько базовых критериев качества каждой модели:

- охват (представленность интересов) всех категорий заинтересованных субъектов (с особым вниманием к основным потребителям образовательных услуг);
- охват всех ключевых организационно-управленческих задач, затрагивающих интересы данных категорий;
- качество механизмов взаимодействия органов управления, включая распределение ответственности, оперативность, открытость.

Важным условием при проведении такой оценки является учет позиций, зафиксированных в основных документах, регулирующих деятельность органов ГОУ. В первую очередь это устав образовательной организации и положения об органах ГОУ.

**2. Оценка возможностей влияния органов ГОУ на образовательную систему** (что они могут, а чего не могут). Этот уровень должен включать анализ следующих позиций:

- а) полномочия органов ГОУ – какие решения они могут принимать по тем или иным вопросам;
- б) компетентности ГОУ – насколько они компетентны для реализации тех или иных полномочий;
- в) открытость органов ГОУ, включающая наличие актуальной и полной информации об органе ГОУ и его деятельности, а также механизмы

обратной связи органов ГОУ с различными категориями заинтересованных субъектов.

При проведении оценки по данному блоку основное внимание необходимо уделять полномочиям, связанным с ключевыми вопросами, затрагивающими интересы основных субъектов (участников отношений в сфере образования). Базовый перечень этих полномочий представлен в предыдущем отчете по данному проекту («Показатели для оценки системных эффектов в сфере образования от внедрения моделей государственно-общественного управления образованием», п. 2.2). Основными источниками для определения полномочий органа ГОУ являются устав образовательной организации и положения об органах ГОУ.

Эффективность влияния органов ГОУ на образовательную ситуацию зависит от того, насколько представители этих органов способны их грамотно реализовать. Компетентностные характеристики членов органов ГОУ, конечно, можно оценить путем проведения их аттестации. Однако такая процедура не предусмотрена федеральным законодательством.

На рекомендательном уровне процедура аккредитации управляющих советов общеобразовательных организаций предусмотрена в г. Москве. Более того, образовательная политика ДОГМ активно продвигает идею важности этих процедур путем всевозможного стимулирования.

В связи с этим результаты аттестации (аккредитации) органов ГОУ при оценке уровня их компетентности могут быть использованы в отдельных регионах, где созданы условия для ее прохождения (проведения).

В остальных случаях уровень компетенций членов ГОУ можно оценить только по результатам прохождения ими тех или иных обучающих курсов по вопросам управления в системе образования.

Таким образом, перечень деятельностей органов ГОУ, который использовался ранее в мониторинге ННШ, будет не только расширен, но и детализирован по трем ключевым аналитическим позициям: *на что орган ГОУ имеет право? способен ли он это право реализовать?* и третья позиция, которая будет подробнее раскрыта в следующем пункте: *«Насколько он реализует имеющиеся полномочия?»*.

Последняя позиция «Открытость органов ГОУ» может рассматриваться как самостоятельное направление оценки, поскольку косвенным образом она характеризует не только возможности, но и реальный результат деятельности органа. Если орган ГОУ максимально открыт для всех заинтересованных лиц, если орган ГОУ предоставляет удобные и эффективные способы коммуни-

кации с его представителями по любым вопросам, то это свидетельствует о том, что данный орган управления не просто числится в официальных документах (устав ОО, положение...), но и реально участвует в жизнедеятельности образовательной организации.

С другой стороны, доступность информации об органах ГОУ и их деятельности, доступность самих органов для коммуникации и обмена информацией (обратной связи) являются важным условием для полноценной и эффективной реализации всех имеющихся полномочий.

### **3. Результаты деятельности органа ГОУ.**

Данный блок является наиболее сложным для проведения оценки. Однако по нему возможно определить базовый набор показателей и индикаторов, которые с достаточной степенью объективности позволят определить следующие позиции:

- а) насколько орган ГОУ реализует имеющиеся у него полномочия;
- б) к каким результатам (эффектам) это приводит.

Оценка результатов деятельности органов ГОУ в первую очередь должна учитывать наличие нормативных правовых актов и/или программных и отчетных документов, регулирующих различные процессы жизнедеятельности образовательной организации или системы. Важное условие – наличие визы, определяющей степень участия органа ГОУ в принятии этого документа.

Второй аспект – это учет количественных изменений, обеспеченных деятельностью органа ГОУ. В частности, речь идет о привлечении внебюджетных средств, снижении числа конфликтных ситуаций между участниками образовательных отношений и т.п.

По сути, второй аспект непосредственным образом выводит на фиксацию тех или иных эффектов от внедрения ГОУ.

В Таблице 1 предложен возможный перечень данных потенциальных эффектов. Он не является полным, так как по некоторым потенциальным эффектам достаточно сложно сегодня получить необходимый пакет данных.

В таблицу также включены некоторые наиболее значимые проявления этих эффектов, в ней обозначены группы потенциальных стейкхолдеров – субъектов, заинтересованных в проявлении данных эффектов (табл. 1).



Таблица 1

№	Системный эффект	Конкретные формы проявления эффекта	Заинтересованные субъекты	Полномочия и примеры решений ГОУ, обеспечивающие данный эффект
1	<i>Улучшение качества образовательных условий</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• новое оборудование;</li> <li>• проведение ремонтных работ;</li> <li>• и многое др.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• родители;</li> <li>• обучающиеся;</li> <li>• работники образовательных организаций.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• привлечение внебюджетных средств;</li> <li>• регулирование системы реализации платных услуг, в том числе ценовая политика;</li> <li>• участие в принятии нормативных актов школы.</li> </ul>
2	<i>Повышение качества результатов образовательной деятельности</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• рост показателей по мониторингам качества подготовки обучающихся;</li> <li>• рост поступления в вузы выпускников школы;</li> <li>• рост количества участников и победителей олимпиад, конкурсов и т.д.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• родители;</li> <li>• обучающиеся;</li> <li>• работники образовательных организаций;</li> <li>• руководители системы образования.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• участие в стимулировании работников образования (в том числе в рамках распределения СЧФОТ);</li> <li>• участие в оценке качества образовательной деятельности школы;</li> <li>• изучение и продвижение интересов и запросов потребителей образовательных услуг.</li> </ul>
3	<i>Формирование образовательной политики школы</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• программа развития школы;</li> <li>• образовательные программы школы;</li> <li>• участие школы в инновационных</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• родители;</li> <li>• работники образовательных организаций;</li> <li>• руководители системы образования.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• участие в разработке и утверждении программных документов школы;</li> <li>• участие в принятии нормативных актов школы;</li> <li>• участие в заключении договоров и контрактов с партнерскими организациями.</li> </ul>

4	<p><b>Повышение уровня доверия потребителей услуг к системе образования.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• рост удовлетворенности потребителей;</li> <li>• снижение коррупции;</li> <li>• снижение уровня конфликтов;</li> <li>• повышение открытости;</li> <li>• улучшение имиджа школы, в том числе рост престижности.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• родители;</li> <li>• работники образовательных организаций;</li> <li>• руководители системы образования.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• организация коммуникации школы и ее ГОУ с заинтересованными субъектами;</li> <li>• участие в заключении договоров и контрактов с партнерскими организациями;</li> <li>• участие в оценке качества образовательной деятельности школы;</li> <li>• решение конфликтов.</li> </ul>
5	<p><b>Расширение спектра образовательных услуг.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• учет индивидуальных запросов обучающихся;</li> <li>• введение индивидуальных программ обучения;</li> <li>• выбор профилей;</li> <li>• расширение спектра программ дополнительного образования;</li> <li>• расширение и актуализация иных образовательных услуг;</li> <li>• актуализация образовательных услуг.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• родители;</li> <li>• обучающиеся.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• участие в разработке и утверждении образовательных программ школы, включая определение набора профилей и направлений дополнительного образования;</li> <li>• участие в принятии нормативных актов школы.</li> </ul>

Приведенные в Таблице 1 данные показывают, что интересантами в каждой группе системных эффектов выступают практически все категории участников отношений в сфере образования. Однако если рассматривать конкретные примеры проявления этих эффектов, то здесь наряду с универсальными эффектами, которые важны для всех категорий стейкхолдеров, можно выделить целевые эффекты, в большей степени ориентированные на отдельные категории заинтересованных субъектов.

Так, например, рост удовлетворенности потребителей образовательных услуг является универсальным эффектом, поскольку важен не только для пользователей, но и для работников образовательных организаций (в том числе как механизм морального стимулирования, как показатель качества работы) и для руководства образовательных систем (как показатель качества и их работы тоже). А вот в снижении уровня коррупции в первую очередь заинтересованы именно родители, то есть непосредственные потребители образовательных услуг.

Таким образом, при проведении мониторинга системных эффектов от внедрения моделей ГОУ в образовании необходимо выстроить такую систему оценки, которая фиксировала бы следующие аспекты:

- » Какие потенциальные системные эффекты проявляются в рамках оцениваемой системы и в какой степени?
- » Какие характеристики ГОУ из перечисленных выше (из тех, которые непосредственно связаны с данными эффектами) имеют место в данной системе?

В Москве проводится общественная аккредитация управляющих советов? Что это за процедура и какие требования предъявляются к советам?



Действительно, с весны 2015 года в столице проводится добровольная аккредитация образовательной организации на соответствие базовым принципам (стандартам) деятельности управляющих советов. Порядок проведения аккредитации закреплен в пакете документов по проведению добровольной аккредитации управляющих советов образовательных организаций на соответствие базовым принципам (стандартам) деятельности управляющих советов образовательных организаций города Москвы, утвержденном Председателем

Общественного совета при Департаменте образования города Москвы Н. Г. Минько (протокол №7 заседания Общественного совета от 17.02.2015) и размещенном на сайте ДОГМ <http://dogm.mos.ru/org/obsovet>.

Обратим внимание, что аккредитуется не совет, а образовательная организация, имеющая данный орган государственно-общественного управления.

Аккредитация является добровольной, неуспешное ее прохождение или неучастие в ней не влечет за собой негативных последствий для образовательных организаций.

Целью аккредитации является подтверждение **соответствия модели государственно-общественного управления**, реализуемой образовательной организацией, правил и процедур, установленных соответствующими локальными актами образовательной организации, утвержденным Общественным Советом в столице **базовым принципам (стандартам)** деятельности управляющих советов образовательных организаций города Москвы.

Предполагается, что организация государственно-общественного управления в соответствии со стандартами обеспечит конструктивное сочетание принципов единоначалия и государственно-общественного характера управления образовательной организацией, что, в свою очередь, минимизирует риск возникновения конфликтных ситуаций в управлении и гарантирует участникам образовательного процесса преемственность в случае смены руководителя и (или) изменений в составе управляющего совета.

Процедура добровольной аккредитации носит государственно-общественный характер. Ее обеспечивает Общественный совет при Департаменте образования города Москвы.

Образовательные организации, претендующие на добровольную аккредитацию, должны отвечать следующим требованиям:

а) иметь управляющий совет, сформированный в соответствии с положениями стандартов;

б) иметь пакет учредительных документов и локальных актов, содержащих положения, регламентирующие процессы и регламенты формирования, деятельности, преемственности управляющего совета в соответствии со стандартами;

в) иметь к моменту подачи заявки на добровольную аккредитацию не менее 30% (при продлении добровольной аккредитации – не менее 80%) общественных управляющих, прошедших за предшествующие три года подготовку в рамках программ повышения компетенций членов управляющих

советов в области государственно-общественного управления в образовании, организации образовательного процесса, финансово-экономической деятельности образовательной организации;

г) подать в Общественный совет заявку на добровольную аккредитацию и заполненную аккредитационную форму.

Кроме того, установлены требования к компетентности общественных управляющих данной организации. Они должны знать:

- основные законодательные и нормативно-правовые и распорядительные акты Правительства Российской Федерации, Правительства Москвы, Министерства образования и науки Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Департамента образования города Москвы, регулирующие вопросы государственно-общественного управления в сфере образования;
- основы организации образовательного процесса в образовательной организации;
- принципы формирования бюджета образовательной организации, осуществления образовательной организацией финансово-хозяйственной деятельности, распоряжения закрепленным за нею имуществом, оказания образовательной организацией платных услуг, привлечения внебюджетных средств.

Процесс добровольной аккредитации включает следующие этапы:

- 1) подача образовательной организацией заявки на добровольную аккредитацию;
- 2) экспертиза документов заявителя экспертной комиссией;
- 3) проверка экспертной комиссией соответствия заявителя установленным требованиям;
- 4) рассмотрение аккредитационной комиссией представленных заявителем документов и результатов их экспертизы;
- 5) участие членов аккредитационной и (или) экспертной комиссии в качестве наблюдателей в заседаниях управляющих советов заявителей;
- 6) очное собеседование аккредитационной комиссии с членами управляющего совета заявителя;
- 7) принятие аккредитационной комиссией решения о добровольной аккредитации или об отказе в добровольной аккредитации заявителя;

- 8) регистрация решения, выдача заявителю Общественным советом свидетельства о добровольной аккредитации и размещение информации в реестре аккредитованных образовательных организаций;
- 9) проверка осуществления деятельности аккредитованной образовательной организации в соответствии со стандартами.

Решение об аккредитации образовательной организации принимается аккредитационной комиссией Общественного совета на основании заключения экспертной комиссии Общественного совета.

Организация может быть аккредитована на разный период: от шести месяцев до трех лет.

Образовательная организация, успешно прошедшая добровольную аккредитацию, получает свидетельство о добровольной аккредитации и вносится в реестр аккредитованных образовательных организаций – электронную базу данных, размещаемую в открытом доступе в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

Предусматривается контроль деятельности аккредитованной образовательной организации на соответствие требованиям стандартов. Контроль осуществляется экспертной комиссией по решению Общественного совета выборочно путем экспертизы документов и/или собеседования с общественными управляющими.

Если при проведении контрольных мероприятий выявляются нарушения требований стандартов, то решением аккредитационной комиссии действие свидетельства о добровольной аккредитации приостанавливается на срок до 60 календарных дней.



Известно, что сегодня в некоторых регионах проводятся конкурсы управляющих советов и общественных управляющих. Какие критерии оценки в них используются?

Конкурсы управляющих советов (моделей государственно-общественного управления, лучших практик работы управляющих советов) начали проводиться в период реализации КПО. Сегодня они проводятся во многих регионах России (Московская область, Астраханская область, Белгородская область, Воронежская область, Ленинградская область, и др.).

Приведем примеры критериев, используемых в конкурсном отборе лучших управляющих советов в Саратовской и Астраханской областях.

В Положении о конкурсе в Саратовской области оценка деятельности управляющего совета проводилась экспертной комиссией по шести критериям:

1. Увеличение удельного веса решений, принимаемых в образовательном учреждении с привлечением управляющего совета.
2. Эффективность финансово-экономической деятельности управляющего совета.
3. Участие в создании и развитии системы общественной экспертизы, государственно-общественных консультаций, общественного мониторинга состояния и развития учреждения образования.
4. Реализация программ и проектов, осуществленных управляющим советом за счет внебюджетных средств.
5. Взаимодействие с другими органами государственно-общественного управления общеобразовательным учреждением.
6. Развитие внешних связей общеобразовательного учреждения, созданных управляющим советом.

При этом при оценке деятельности управляющего совета общеобразовательного учреждения рекомендуется установить, повлияла ли управленческая деятельность совета на улучшение функционирования общеобразовательного учреждения; наблюдается ли в школе положительная динамика изменения показателей по каждому критерию за период работы управляющего совета.

В конкурсе Астраханской области критериями оценивания выступили следующие:

1. Направленность на постановку и решение стратегических задач в сфере образования.
2. Легитимность решений управляющего совета.
3. Результативность деятельности управляющего совета в соответствии с полномочиями органа государственно-общественного управления образованием.

В 2010 г. впервые организован конкурс на лучший опыт деятельности управляющего совета общеобразовательного учреждения.

Организаторами конкурса была Комиссия по развитию образования Общественной палаты РФ, Институт развития государственно-общественного управления образованием, Группа компаний «СУ-155».

Конкурсный отбор осуществлялся по двум группам критериев – участия и отбора.

» Критерии участия включают следующие:

- легитимность деятельности управляющего совета;
- наличие у совета реальных управленческих полномочий, закрепленных в уставе общеобразовательного учреждения, по решению важных вопросов деятельности и развития общеобразовательного учреждения;
- представительство в управляющем совете всех категорий участников образовательного процесса (учащихся, родителей, руководителя и работников образовательного учреждения), учредителя, местного сообщества;
- формирование состава управляющего совета посредством процедур выборов, назначения, кооптации.

» В число критериев отбора входят:

- качество организации деятельности управляющего совета;
- результативность деятельности управляющего совета;
- эффективность деятельности управляющего совета;
- информационная открытость управляющего совета, качество взаимодействия с органами самоуправления общеобразовательного учреждения, местным сообществом;
- потенциал развития деятельности управляющего совета.

С 2011 года проводится Всероссийский конкурс «Лучший школьный управляющий». Учредителями конкурса выступил ОГБУ «Региональный центр развития образования», Институт развития государственно-общественного управления образованием, Департамент общего образования Томской области, Красноярский краевой институт повышения квалификации и профессиональной переподготовки работников образования, Московский городской педагогический университет, Федеральный центр гражданского образования, Томское региональное отделение ООО «Всероссийское педагогическое собрание».

В настоящее время Конкурс проводится по номинациям: «Лучший общественный управляющий дошкольной образовательной организации»; «Лучший



общественный управляющий общеобразовательной организации»; «Лучший общественный управляющий организации дополнительного образования».

Для участия в конкурсе представляется видеоролик и официальная заявка.

К участию в конкурсе допускаются работы, соответствующие следующим критериям:

- легитимность деятельности управляющего совета согласно размещенным на официальном сайте уставу и положениям;
- соблюдение процедуры избрания или кооптации конкурсанта согласно действующим в образовательной организации положениям.

Презентационный видеоролик должен раскрывать позицию конкурсанта по вопросам расширения общественного участия в управлении образованием и демонстрировать его роль в реализации полномочий управляющего совета на конкретном примере в период последних двух лет. Задача ролика – заинтересовать общественность в работе органов государственно-общественного управления.

Конкурсный отбор осуществляется по следующим критериям:

- соответствие представленного опыта полномочиям управляющего совета;
- уровень личного участия конкурсанта в работе управляющего совета;
- качество оформления материалов, доступность представленного опыта для широкого круга общественности;
- возможность распространения эффективных технологий работы управляющего совета в массовую практику.

Как оценить качество взаимодействия школы с общественностью?



Одной из перспективных моделей, используемых для понимания и оценки взаимоотношений школы с общественностью, является модель «стейкхолдеров». Стейкхолдеры (англ. stakeholders) – заинтересованные стороны. Заинтересованной стороной называется группа, которая может влиять на деятельность организации или, напротив, способна испытывать на себе влияние от деятельности организации, производимой ею продукции или оказываемых ею услуг и связанных с этим действий. У любой организации много

заинтересованных сторон, которые отличаются друг от друга по типу и степени участия в ее деятельности и часто имеют абсолютно разные, иногда даже противоречащие друг другу интересы и потребности.

Концепция «заинтересованных сторон (групп)» (stakeholders) разрабатывалась в современной теории менеджмента как эффективный инструмент децентрализации управления. Понятно, что в успешной деятельности организации заинтересованы не только непосредственные владельцы или учредители, но и потребители, поставщики и все стороны, вовлеченные в сферу деятельности организации. Соответственно построение механизма, позволяющего «стейкхолдерам» оказывать влияние на управление организацией, позволит стимулировать организацию на построение деятельности в соответствии с их интересами и окажет влияние на качество услуг. В практике коммерческого сектора подобный механизм реализуется через корпоративное управление (Corporate Governance) и подотчетность (Accountability). За действиями и развитием организации в интересах «стейкхолдеров» следит Совет директоров (Board of Directors). Совет может быть наделен рядом полномочий, включающих полномочия по проверке результатов деятельности организации и т.п.

При этом очевидно, что представление о стейкхолдерах коммерческих организаций не может быть тождественным представлению о стейкхолдерах организаций некоммерческого сектора. Однако его использование перспективно с точки зрения понимания неоднородности «общественности», формулирующей заказ к школе, наличия нескольких групп с различающимися ожиданиями и потребностями. В международной практике (Англия, Германия, ЮАР и др.) данная концепция стала использоваться в управлении образованием. Анализ существующего международного опыта показывает, что основанием для формирования многообразия органов внешнего влияния или общественного участия в управлении школой («советов», «комитетов», «комиссий», «управляющих», «попечительских», «доверительных», «содействующих», «согласительных»), явилась ограниченность внутренних источников изменений и необходимость построения деятельности школы с ориентацией на интересы заинтересованных сторон (групп).

За рубежом разработаны стандарты взаимодействия с заинтересованными сторонами (наиболее известен стандарт взаимодействия с заинтересованными сторонами (стандарт AA1000SES), разработанный Институтом AccountAbility).

В соответствии с данным стандартом в основе взаимодействия с заинтересованными сторонами должны лежать три принципа:

1. Существенность — организация должна знать, каковы ее заинтересованные стороны, а также какие ее интересы и какие интересы заинтересованных сторон являются для нее существенными (значимыми).
2. Полнота — от организации требуется понимать опасения заинтересованных сторон, а именно понимать их взгляды, потребности и ожидаемые результаты деятельности, а также их мнения по значимым для них вопросам.
3. Реагирование — организация должна последовательно реагировать на существенные вопросы, стоящие перед заинтересованными сторонами и самой организацией.

Ориентируясь на базовые подходы данного стандарта, а также методологию самооценки и оценки взаимодействия школы с общественностью, используемые в системе образования Шотландии, нами разработан инструмент для анализа школьной системы взаимодействия с заинтересованными группами.

Данный инструмент, как нам представляется, будет полезен школам для разработки и реализации на практике целостной системы взаимодействия с заинтересованными сторонами, а также для внешней оценки (экспертизы) работы школы в этой сфере.

В предлагаемой таблице представлены показатели для качества взаимодействия образовательного учреждения с заинтересованными группами общественности по выделенным показателям. Таблица заполняется по результатам самооценки (самоанализа), проводимой школьной управленческой командой, управляющим советом школы или группой экспертов, проводящих внешнюю экспертизу (аудит). Затем заполненная таблица анализируется. По каждому показателю обсуждаются причины и факторы, препятствующие достижению более высокого уровня, возможности совершенствования деятельности, уровни, которые могут быть достигнуты в ближайшей перспективе. По прошествии определенного времени (например, года) самооценка или внешняя экспертиза может быть проведена повторно с целью выявления прогресса в достижении намеченных планов.

*Пожалуйста, оцените уровень качества взаимодействия образовательного учреждения с заинтересованными группами общественности по выделенным показателям.*

*Характеристика уровней:*

*5 – в полной мере*

*4 – частично*

3 – удовлетворительно

2 – слабо

1 – неудовлетворительно

№	Показатели	Уровни				
		1	2	3	4	5
1	Идентифицированы все группы общественности, заинтересованные в результатах деятельности школы.					
2	Известны (определены) потребности и интересы заинтересованных групп общественности, их ожидания от организации, в том числе потребности во взаимодействии.					
3	Определены возможности и ресурсы заинтересованных групп общественности, в том числе возможности и ресурсы для взаимодействия.					
4	Определены перспективы и риски взаимодействия школы с заинтересованными группами общественности.					
5	Сформулирована стратегия взаимодействия – приоритеты, цели, области, ожидаемые результаты взаимодействия школы с заинтересованными группами общественности.					
6	Задачи и показатели результативности взаимодействия включены в программу развития школы.					
7	В учреждении имеется план (программа) взаимодействия с заинтересованными группами общественности, представленная общественности.					

8	План (программа) взаимодействия с заинтересованными группами общественности предусматривает взаимодействие на регулярной основе.					
9	Учреждение использует широкий спектр методов взаимодействия с заинтересованными группами общественности.					
10	Используемые школой методы взаимодействия соответствуют потребностям и возможностям заинтересованных групп общественности.					
11	Для каждого используемого метода определена форма, среда, конкретные технологии взаимодействия.					
12	Во взаимодействие с заинтересованными группами общественности вовлечен весь персонал.					
13	Четко определены функции и обязанности всех работников во взаимодействии с общественностью.					
14	Школа реализует действия, направленные на мотивацию и вовлечение заинтересованных групп общественности во взаимодействие.					
15	Школа вносит значительный вклад в жизнь местного общества и работает с ним.					
16	Школа проводит мероприятия, в которых могут принимать участие представители местного сообщества.					

17	В школе разработаны и применяются на практике показатели результативности деятельности, позволяющие заинтересованным группам ответственности адекватно оценивать ее деятельность.					
18	Школа регулярно изучает мнение заинтересованных групп общественности, в том числе в отношении удовлетворенности взаимодействием со школой.					
19	Полученная в результате мониторинга информация изучается, анализируется и учитывается при планировании работы учреждения.					
20	В школе определен набор показателей, по которым предоставляется информация для заинтересованных групп общественности.					
21	Школой взято на себя обязательство реагировать на проблемы, волнующие заинтересованные группы общественности.					
22	Школой разработаны процедуры и механизмы измерения, мониторинга и оценки качества ее взаимодействия с заинтересованными группами общественности.					
23	После определенного периода взаимодействия по результатам мониторинга и оценки школа пересматривает состав заинтересованных групп общественности, стратегию взаимодействия, вносит коррективы в программу (план) взаимодействия.					

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК