

Александр Прутченков,
доктор педагогических наук
Татьяна Новикова,
доктор педагогических наук

Развитие общественного участия в управлении образованием

С 2007 года более двадцати субъектов Российской Федерации приступили к реализации комплексного проекта модернизации регионального образования, в который входят пять основных направлений:

1) введение новой системы оплаты труда работников общего образования, направленной на повышение доходов учителей (НСОТ);

2) введение нормативного подушевого финансирования (НПФ);

3) создание региональной системы оценки качества образования (РСОКО);

4) развитие сети образовательных учреждений;

5) развитие общественного участия в управлении образованием

Именно от степени и качества общественного участия зависит чёткость и полнота социального заказа образованию, возможность комплексно оценивать его эффективность. В то же время расширение общественного участия в управлении образованием не самоцель: его формы, содержание и цели

определяются интересами субъектов образования в постоянно изменяющихся условиях. Качество общественного участия определяется зрелостью участников процесса, их способностью и готовностью к этой деятельности, пониманием ими своей роли в формировании и реализации образовательной политики на институциональном, муниципальном или региональном уровне в рамках общенациональной доктрины образования.

В качестве **ключевых проблем** развития общественного участия в управлении школой можно выделить:

* недостаточную вовлечённость в эту работу общественности, прежде всего родительской;

* неполный и несистематический учёт гражданского заказа на образование, игнорирование даже первых робких попыток сформировать и донести этот заказ;

* сохранение ведомственного характера целеполагания и оценки уровня достижений конкретной школы, муниципальных систем образования;

* слабую институциональную «укоренённость» возникающих органов общественного участия в управлении образованием на всех основных уровнях.

В развитии общественного участия в управлении образованием можно выделить две ведущие тенденции:

* развитие традиционных форм общественного представительства в управлении — советов образовательных учреждений, которые активно функционируют во многих школах, лицеях, колледжах;



* становление новых форм и моделей, обеспечивающих более полное, реальное и действенное участие общественности в решении задач управления школой, в том числе — стратегического управления.

Начиная с 2003 г. при Министерстве образования под руководством А.А. Пинского работала Координационная группа по усилению государственно-общественного характера управления образованием, по исследованию, разработке и распространению новых моделей государственно-общественного управления школой. В 2004 г. Министерством образования и науки РФ в регионы было направлено письмо «О поддержке инициативы общеобразовательных учреждений, органов управления образованием по апробации ими модели управляющих советов общеобразовательных учреждений» (№ АФ-144 от 27.04.2004 г.).

В последнее время вторая тенденция заявляет о себе всё более явно, в том числе в пункте 16 Федеральной целевой программы развития образования до 2010 г.: внедрение моделей государственно-общественного управления образовательными учреждениями в целях развития институтов общественного участия в образовательной деятельности и повышения открытости и инвестиционной привлекательности сферы образования, где зафиксирован конкретный показатель (индикатор) — удельный вес общеобразовательных учреждений, имеющих институты общественного участия в управлении образованием: к 2010 г. 20 процентов образовательных учреждений.

Миссия, цель и задачи комплексного проекта модернизации регионального образования. Общая миссия проекта:

* **на областном и муниципальном уровнях:** содействие становлению гражданского общества и модернизации российского образования, развитию региональных (муниципальных) образовательных систем, прежде всего — в области управления общим образованием на основе развития государственно-общественного характера управления, общественного участия в принятии и реализации управленческих решений;

* **на уровне общеобразовательного учреждения:** содействие развитию школы, её открытости и демократичности, повышению качества и доступности образования школьников, их гражданскому становлению, прозрачности деятельности школы и привлечению дополнительных внебюджетных ресурсов, гармонизации отношений школы и общества, развитию социального партнёрства, укреплению и расширению школьного сообщества.

Главная, непосредственная цель проекта: создать условия для распространения новой практики государственно-общественного управления школами — деятельности устойчивых, эффективно работающих вариативных моделей школьных Советов, их интеграции в системы управления школами, а также развитие органов государственно-общественного управления на региональном и муниципальном уровнях.

В качестве главной стратегической линии постепенно утверждается становление на школьном уровне советов об-

разовательных учреждений с реальными управленческими полномочиями, включая полномочия, связанные с распределением стимулирующей части фонда оплаты труда, что может осуществляться как при освоении таких полномочий действующими советами школ и школьными попечительскими советами, так и создавая собственно управляющие советы с внесением соответствующих изменений в уставы школ и их регистрацией.

Попечительские организации в соответствии с такой стратегией преимущественно создаются не внутри школы, а «рядом с ней» — на муниципальном уровне.

Главным органом государственно-общественного управления:

- * **на региональном уровне** должен стать областной государственно-общественный совет по развитию образования;

- * **на муниципальном уровне** — муниципальные государственно-общественные советы по развитию образования.

Органы управления и представители экспертного сообщества видят определённые риски, связанные с переходом к массовому, повсеместному распространению новых моделей общественного участия в управлении, когда количество и охват могут идти не на пользу качеству и глубине работы, новшества внедряются формально, а реальная ситуация меняется мало.

Поэтому в проекте комплексной модернизации регионального образования предполагается вводить ясные индикаторы мониторинга результативности новых

моделей государственно-общественного управления, включающих не только их количество и повсеместность распространения, но и полномочия, содержание деятельности, её активность, действенность, качество взаимодействия с ведомственными и властными структурами, реальное влияние на ситуацию в школе, образовании, местном сообществе.

Стратегическим ориентиром развития системы государственно-общественного управления в каждой области должна стать ориентация на системность, комплексный характер реализации этого принципа, что предполагает: создание и развёртывание деятельности органов государственно-общественного управления на всех уровнях управления образованием; публичную отчётность всех уровней системы общего образования; участие общественности в контроле и оценке качества образования (процедуры лицензирования и аттестации, общественные наблюдатели ЕГЭ).

Условием расширения и повышения эффективности участия общественности в управлении образованием становится **институционализация** этого участия, важнейшие показатели которой:

1. Показатели организационно-управленческой деятельности в сфере расширения общественного участия в управлении образованием:

- * создание и рост числа переговорных площадок для формулирования и обсуждения гражданского заказа на образование;

- * рост числа нормативных и иных документов, посвящённых проблематике образования, в том числе — по



инициативе органов государственно-общественного управления образования;

- * частота встреч представителей различных ветвей власти, политических партий и общественных объединений с работниками образования.

2. Показатели развития продуктивного диалога между образовательным сообществом и представителями социума:

- * рост числа и влияния инициатив государственных институтов (сообществ, представляющих государственные институты), ориентированных на партнёрство с образованием, на развитие образования (армия, правоохранительные органы, здравоохранение);

- * создание и рост числа прецедентов явного отражения итогов обсуждения гражданского заказа на образование в образовательных программах и программах развития школ.

3. Показатели становления образовательной политики как фактора социального, социально-экономического и социально-культурного развития:

- * расширение представленности вопросов образования в стратегиях (программах) территориального развития, в публичной отчётности органов исполнительной власти, в программах политических партий, общественных объединений;

- * рост числа общественных объединений и некоммерческих организаций, включивших вопросы развития образования в цели и задачи деятельности; рост числа публикаций об образовании в СМИ (рейтинг темы образования в общей тематике публикаций).

4. Качественные показатели социальных эффектов:

- * доля (и динамика доли) внебюджетных средств, привлечённых к финансированию образования;

- * число и мера влияния (влиятельности) социально значимых инициатив школ, адресованных местному сообществу (школа как социокультурный центр территории (использование ресурсов библиотек, музеев, Интернета, спортивных сооружений для сообщества и т.п.), социально-активные школы, социально-ориентированные детско-подростковые движения);

- * повышение социального престижа школ, мотивация обучения вследствие более полного учёта в образовательных программах школ, профилях обучения интересов и склонностей учащихся как части гражданского заказа на образование;

- * улучшение состояния здоровья учащихся и рост популярности идей здорового образа жизни (как следствие оптимизации нагрузки и режима учёбы/отдыха через реализацию полномочий органов государственно-общественного управления, через общественное наблюдение в процедурах лицензирования);

- * развитие самостоятельности, ответственности и гражданской зрелости школьников, получение ими опыта управления школой при участии в работе органов государственно-общественного управления.

В связи с этим к 2010 году должны быть:

- * разработано нормативно-правовое обеспечение реализации принципа

государственно-общественного управления в системе образования с охватом всех уровней; приняты с учётом первого опыта других субъектов РФ (в частности — Ханты-Мансийского автономного округа — Югры) изменения нормативной базы на федеральном уровне соответствующего регионального закона; утверждены положения об общественных советах и публичной отчётности (докладах) на всех уровнях, разработан и утверждён пакет регламентов деятельности этих органов);

* разработано нормативное и методическое обеспечение участия общественности в оценке и контроле качества образования в рамках областной системы управления качеством образования;

* организована масштабная образовательно-просветительская работа с общественностью, информационное и PR-сопровождение государственно-общественного управления; развита система обучения общественных управляющих, экспертов гражданских институтов;

* обеспечена деятельность ассоциации школьных управляющих советов.

Если эти задачи будут решены, к 2010 году по контрольным показателям, то:

* **доля общеобразовательных учреждений**, в которых согласно зарегистрированному уставу создан и действует орган самоуправления, обеспечивающий демократический, государственно-общественный характер управления школой, обладающий комплексом управленческих полномочий, в том числе по

принятию решений о распределении средств стимулирующей части фонда оплаты труда, достигнет **100 процентов**;

* **доля муниципальных образований**, имеющих орган управления, обеспечивающий демократический, государственно-общественный характер управления образованием, ориентированный на его развитие, в том числе обладающий полномочиями по распределению фонда стимулирования руководителей школ, достигнет **100 процентов**;

* **доля общеобразовательных учреждений**, имеющих опубликованный (в СМИ, отдельным изданием, в сети Интернет) публичный отчёт об образовательной и финансово-хозяйственной деятельности, достигнет **100 процентов**;

* **доля общеобразовательных учреждений**, имеющих свои регулярно (не реже двух раз в месяц) обновляемые сайты в сети Интернет, достигнет **80 процентов**;

* **отношение числа общественных наблюдателей** при проведении ЕГЭ к числу пунктов, в которых проводится ЕГЭ — составит не менее 1;

* **доля общеобразовательных учреждений**, лицензирование и аттестация которых проводятся комиссиями с привлечением представителей общественности из лиц, не являющихся работниками учреждений, подведомственных органам управления образованием, достигнет **100 процентов**.

Приводимый далее текст Примерного положения об управляющем совете может служить нормативным ориентиром для разработки в каждой школе, где предпо-



лагается вводить модель государственно-общественного управления.

Примерное положение об управляющем совете школы

I. Общие положения

1. Управляющий совет школы (далее — Совет) — коллегиальный орган самоуправления, решающий в соответствии с уставом школы отдельные вопросы, относящиеся к компетенции школы.

2. Совет осуществляет свою деятельность в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, субъекта РФ, органов местного самоуправления, уставом школы, регламентом Совета, иными локальными нормативными актами школы.

3. Деятельность членов Совета основана на принципах добровольности участия в его работе, коллегиальности принятия решений, гласности.

4. Уставом предусматривается:

а) численность и порядок формирования и деятельности Совета;

б) компетенция Совета;

в) изменение компетенции попечительского совета и (или) иных органов самоуправления школы с учётом вопросов, отнесённых к компетенции Совета.

5. Члены Совета не получают вознаграждения за работу в Совете.

II. Структура Совета, порядок его формирования

6. Совет состоит из избираемых членов, представляющих:

а) родителей (законных представителей) учащихся всех ступеней общего образования;

б) работников школы;

в) учащихся (как правило, третьей ступени общего образования).

В состав Совета также входят: руководитель и представитель учредителя, назначаемый приказом соответствующего органа управления образованием.

По решению Совета в его состав также могут быть приглашены и включены граждане, чья профессиональная и (или) общественная деятельность, знания, возможности могут позитивным образом содействовать функционированию и развитию школы (кооптированные члены Совета), а также представители иных органов самоуправления, функционирующих в школе.

7. Общая численность Совета определяется уставом. Число членов Совета из родителей не может быть меньше трети и больше половины общего числа членов Совета; количество членов Совета из работников школы не может превышать четверть от общего числа членов Совета.

Остальные места в Совете занимают: руководитель, представитель учредителя, представители учащихся (не менее чем по одному представителю от каждой из двух параллелей старшей ступени общего образования), кооптированные члены.

8. Члены Совета из родителей (законных представителей) учащихся избираются на родительской конференции (с участием делегатов от классов), если число учащихся в школе более 300 (если меньше — на общем родительском собрании).

9. На выборах членов Совета из родителей делегаты родительской конференции избираются на классных родительских собраниях по одному от

каждого класса. Решение собрания об избрании делегата на конференцию принимается большинством голосов родителей (законных представителей), присутствующих на собрании, и оформляется протоколом, который подписывают участники собрания. Конференция признаётся правомочной, если в её работе принимают участие не менее двух третей избранных делегатов. Конференция избирает из своего состава председателя, секретаря и при необходимости счётную комиссию. Члены Совета избираются из делегатов, присутствующих на конференции. Предложения по кандидатурам членов Совета могут быть внесены делегатами конференции, руководителем школы, представителем учредителя в составе Совета. Решения конференции принимаются большинством голосов присутствующих делегатов и оформляются протоколом, который подписывают председатель и секретарь конференции. При избрании счётной комиссии к протоколу конференции прилагается протокол счётной комиссии.

10. Члены Совета могут избираться на общешкольном родительском собрании (в случае, оговорённом в пункте 8, при проведении которого применяются правила, аналогичные предусмотренным пунктом 9 настоящего Положения).

11. Члены Совета из учащихся избираются на общем собрании учеников соответствующих классов, при проведении которого применяются правила, аналогичные предусмотренным пунктом 9 настоящего Положения.

12. Члены Совета из числа работников школы избираются на общем

собрании, при проведении которого применяются правила, аналогичные предусмотренным пунктом 9 настоящего Положения.

13. Совет считается сформированным и приступает к осуществлению своих полномочий с момента избрания (назначения) не менее двух третей от общей численности членов Совета, определённой уставом школы. Члены Совета получают удостоверение по форме, установленной учредителем.

III. Компетенция Совета

14. Основные задачи Совета:

а) определить основные направления развития школы;

б) повысить эффективность финансово-экономической деятельности школы, стимулировать труд его работников;

в) содействовать созданию в школе оптимальных условий и форм организации образовательного процесса;

г) контролировать соблюдение надлежащих условий обучения, воспитания и труда в школе, сохранения и укрепления здоровья учащихся, целевое и рациональное расходование финансовых средств;

д) участвовать в рассмотрении конфликтных ситуаций.

15. Совет имеет полномочия и осуществляет функции, зафиксированные в уставе общеобразовательного учреждения:

15.1. Утверждает:

* режим занятий;

* программу развития школ;

* введение (отмену) единой формы одежды для учеников («школьную форму»);



* Положение о порядке и условиях распределения стимулирующих выплат работникам.

15.2. Распределяет по представлению руководителя стимулирующие выплаты педагогическому персоналу; вносит рекомендации по распределению стимулирующих выплат непедагогическому персоналу.

15.3. Согласовывает по представлению руководителя школы:

* смету расходования средств, полученных от уставной приносящей доходы деятельности и из иных внебюджетных источников;

* компонент учебного плана («школьный компонент»);

* введение новых методик образовательного процесса и образовательных технологий;

* изменения и дополнения правил внутреннего распорядка.

15.4. Вносит руководителю предложения по вопросам:

а) материально-технического обеспечения и оснащения образовательного процесса, оборудования помещений (в пределах выделяемых средств);

в) выбора учебников из утверждённых федеральных перечней учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе;

г) создания необходимых условий для питания, медицинского обслуживания школьников;

д) организации промежуточной и итоговой аттестации учащихся;

е) мероприятий по охране и укреплению здоровья школьников,

ж) развития воспитательной работы.

15.5. Участвует в принятии решения о создании в школе общественных (в том числе детских и молодёжных) организаций (объединений), а также может запрашивать отчёт об их деятельности.

15.6. Регулярно информирует участников образовательного процесса о своей деятельности и принимаемых решениях.

15.7. Участвует в подготовке и утверждает публичный (ежегодный) доклад школы; публичный доклад совместно подписывают председатель Совета и руководитель школы.

15.8. Заслушивает отчёт руководителя школы по итогам учебного и финансового года.

15.9. Рассматривает другие вопросы, отнесённые к компетенции Совета уставом школы.

16. Совет правомочен, при наличии оснований, ходатайствовать перед руководителем школы о расторжении трудового договора с педагогическими работниками и работниками из вспомогательного и административного персонала.

При неудовлетворительной оценке отчёта руководителя школы по итогам учебного и финансового года (пункте 15.8) Совет вправе направить Учредителю обращение, в котором мотивирует свою оценку и вносит предложения по совершенствованию работы администрации.

17. Совет имеет право принимать изменения и (или) дополнения в устав школы (с последующим внесением изменений и дополнений на утверждение учредителя), в том числе при определении:

* прав и обязанностей участников образовательного процесса;

* структуры, компетенции, порядка формирования и работы органов самоуправления;

* порядка и оснований отчисления учащихся;

* системы оценок при промежуточной аттестации, форм и порядка её проведения.

18. По вопросам, решать которые Совет не имеет полномочий, он принимает решения рекомендательного характера.

IV. Организация деятельности Совета

19. Основные положения, касающиеся порядка и условий деятельности Совета, определяются уставом школы. Вопросы порядка работы Совета, не урегулированные уставом, определяются регламентом Совета, который он принимает самостоятельно.

20.1. Организационной формой работы Совета являются заседания: они проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал.

20.2. Заседания Совета созываются председателем Совета, а в его отсутствие — заместителем председателя. Правом созыва заседания Совета обладают также руководитель школы и представитель учредителя в составе Совета.

20.3. На заседании (в порядке, установленном уставом школы и регламентом Совета) может быть решён любой вопрос, отнесённый к компетенции Совета.

21. Первое заседание Совета созывается руководителем школы не позд-

нее чем через месяц после его формирования. На первом заседании Совета, в частности, избираются председатель и секретарь Совета, при необходимости заместитель (заместители) председателя Совета. Председатель Совета не может избираться из работников школы (включая руководителя) и учащихся; также председателем Совета не может быть избран представитель учредителя.

22. Планируется работа Совета в порядке, определённом регламентом Совета. Регламент Совета должен быть принят не позднее чем на втором его заседании.

23. Совет имеет право (для подготовки материалов к заседаниям Совета, выработки проектов его решений в период между заседаниями) создавать постоянные и временные комиссии Совета. Совет определяет структуру, число членов в комиссиях, назначает из членов Совета их председателя, утверждает задачи, функции, персональный состав и регламент работы комиссий. В комиссии могут входить, с их согласия, любые лица, которых Совет сочтёт необходимым привлечь для эффективной работы комиссии. Руководитель (председатель) любой комиссии является членом Совета.

24. Заседание Совета правомочно, если на нём присутствует не менее половины членов Совета, определённого уставом школы. Заседание Совета ведёт председатель, а в его отсутствие — заместитель председателя.

25. Решения Совета, как правило, принимаются большинством голосов членов Совета, присутствующих на заседании, при открытом голосовании,



и оформляются протоколом, который подписывают председатель и секретарь Совета.

26. Решения по пунктам 15.1 и 15.2 настоящего Положения принимают представители родительской общественности, входящие в Совет, а также его кооптированные члены.

26.2. При осуществлении функции, предусмотренной пунктом 15.2 настоящего Положения, в заседании Совета не вправе участвовать представители учащихся и работников школы, а руководитель и представитель учредителя не вправе принимать участие в голосовании.

27. Для осуществления своих функций Совет вправе:

а) приглашать на заседания Совета любых работников для разъяснений, консультаций, заслушивания отчётов по вопросам, входящим в компетенцию Совета;

б) запрашивать и получать у руководителя школы и (или) учредителя информацию, необходимую для осуществления функций Совета, в том числе в порядке контроля за реализацией решений Совета.

29. Организационно-техническое обеспечение деятельности Совета возлагается на администрацию (в случае необходимости — при содействии учредителя).

V. Обязанности и ответственность Совета и его членов

30. Совет несёт ответственность за своевременное принятие и выполнение решений, входящих в его компетенцию.

Руководитель школы вправе самостоятельно принимать решение по вопросу, входящему в компетенцию Совета, при отсутствии решения Совета по данному вопросу в установленные сроки.

31. Учредитель вправе распустить Совет, если Совет не проводит свои заседания в течение полугода, не выполняет свои функции или принимает решения, противоречащие действующему законодательству, уставу и иным локальным нормативным правовым актам школы. В этом случае Совет либо заново формируется по установленной процедуре, либо учредитель принимает решение о нецелесообразности его создания на определённый срок.

32. Члены Совета, в случае принятия решений, влекущих нарушения законодательства, несут ответственность в соответствии с законодательством.

33. Решения Совета, противоречащие положениям устава, положениям договора школы и учредителя, не действительны; учредитель вправе отменить такое решение Совета либо внести представление о его пересмотре.

34. Если возникает конфликт между Советом и директором школы (директор не согласен с решением Совета и/или Совет не согласен с решением (приказом) директора), который не может быть урегулирован путём переговоров, решение по конфликтовому вопросу принимает учредитель.

35. Члены Совета обязаны посещать его заседания. Член Совета, систематически (более двух раз подряд) не посещающий заседания без уважительных причин, может быть выведен из его состава по решению Совета.

36. Член Совета выводится из его состава по решению Совета в следующих случаях:

- * по желанию члена Совета, выраженному в письменной форме;

- * при отзыве представителя учредителя;

- * при увольнении с работы руководителя школы или увольнении работника школы, избранного членом Совета, если они не могут быть кооптированы (и/или не кооптируются) в состав Совета после увольнения;

- * в связи с окончанием школы или отчислением (переводом) ученика, представляющего в Совете учащихся, если он не может быть кооптирован в члены совета после окончания школы;

- * если совершены противоправные действия, не совместимые с членством в Совете;

- * при выявлении следующих обстоятельств, препятствующих участию члена Совета в работе Совета: лишение родительских прав, судебное запрещение заниматься педагогической и иной деятельностью, связанной с работой с

детьми, признание по решению суда недееспособным, наличие неснятой или непогашенной судимости за уголовное преступление.

37. Выписка из протокола заседания Совета с решением о выводе члена Совета направляется учредителю.

38. После вывода (выхода) из состава Совета его члена Совет принимает меры для замещения выбывшего члена (довыборы либо кооптация).

Орган самоуправления, построенный на основе этого Примерного положения, может называться: «советом школы», «школьным советом», «управляющим советом», «попечительским советом» и т.п. Термин «управляющий совет» выбран для того, чтобы подчеркнуть принцип обязательности наличия у органа самоуправления (любого названия) управленческих полномочий (права на принятие управленческих решений по ряду значимых вопросов функционирования и развития школы). По решению Совета можно вводить в его состав учеников 9-х классов.