

ОБЩЕСТВЕННОСТЬ УПРАВЛЯЕТ внебюджетными инвестициями в школе

Сергей Косарецкий,

начальник Центра стратегических разработок Академии социального управления Московской области, кандидат психологических наук

Александр Моисеев,

проректор Академии социального управления Московской области, доцент, кандидат педагогических наук

Александр Седельников,

исполнительный директор Благотворительного фонда попечительства об образовании Советского района г. Красноярска

Елена Шимутина,

заместитель директора Центра образования № 548 «Царицыно» г. Москвы, магистр делового администрирования

Федеральный закон «О фондах целевого капитала некоммерческих организаций» привлёк внимание образовательной общественности к развитию перспективной модели организации попечительской деятельности в форме благотворительных фондов и некоммерческих организаций.

Этот подход позволяет сохранить управление внебюджетными инвестициями за общественностью, тогда как через организационную форму попечительского совета бюджетного учреждения действующая нормативно-правовая база существенно сокращает возможности реально включить общественность в управление поглощёнными бюджетом благотворительными средствами из внебюджетных источников.

- полномочия управляющих советов • методическое обеспечение
- государственно-общественное управление • инструменты продвижения
- инструменты стимулирования • мониторинг
- стратегическое управление

Системе общего образования пока не удаётся чётко сформулировать интересы работодателя в развитии этой образовательной отрасли. Но и здесь с переходом от благотворительных школьных фондов к межшкольным фондам в пределах муниципальных образований при поддержке органов местного самоуправления удаётся привлекать работодателей и их объединения

к внебюджетным инвестициям в систему общего образования (среднего, дошкольного и дополнительного). Примерами таких попечительских межшкольных фондов могут быть созданные с конца 90-х — начала 2000 гг. и успешно действующие фонды в Южном административном округе г. Москвы, в Советском районе г. Красноярска,

в Енисейске, Лесосибирске, Шарыпово и в Балахтинском (сельском) районе Красноярского края.

Полномочия

Наделение управляющих советов полномочиями участвовать в *распределении стимулирующей части фонда оплаты труда работников и руководителей школ* привело к необходимости разработать адекватные инструменты: выявить и учесть в критериях оценки представления общественности о результатах профессиональной деятельности, мнения родителей и учащихся о качестве труда конкретных педагогов. Возникавшие на первоначальном этапе риски роста социальной напряжённости в педагогической среде как реакция на наделение советов этими полномочиями удалось минимизировать прежде всего за счёт внедрения эффективных моделей реализации этих полномочий.

Наряду с обеспечением участия общественности в обязательных сегодня процедурах оценки качества образования получают распространение добровольные механизмы оценки качества работы школ, прежде всего *общественной аккредитации (аттестации)* (Самарская область, Санкт-Петербург).

Инновационной для российской системы образования стала практика подготовки *общественных управляющих*, членов органов государственно-общественного управления. Создание значительного числа управляющих советов действительно вовлекло в управление школой десятки тысяч представителей общественности и местного сообщества.

Сегодня в регионах-участниках комплексных проектов модернизации образования советы с управленческими полномочиями созданы в 97% школ. По экспертным оценкам в регионах, не участвующих в этих проектах, доля школ, имеющих орган государственно-общественного управления, колеблется от 10 до 45%. Массовое создание органов государственно-общественного управления ставит во-

прос о *качестве* их работы. «Здесь есть две альтернативы. Первая — «игра в общественное участие», т.е. заключение взаимовыгодного контракта, переформулированного так: «статусная поддержка в обмен на статусную поддержку» (общественность своим статусом обеспечивает государству иллюзию общественного участия, а государство своим статусом поддерживает незатратные для него инициативы общественности). Вторая — постепенный переход к игре с новыми правилами, в которой общественность сможет предъявить свои притязания на участие в управлении ресурсами, обосновав их соответствием критериям оценки качества своей работы» (И. Дементьев).

Программы обучения

Существенную роль в методическом обеспечении новой практики подготовки «непрофессионалов» для управления школой сыграл проект, реализованный в 2004–2006 гг. при поддержке Британского Совета, в котором группа исследователей и практиков во главе с А.А. Пинским подготовила первое в отечественной практике пособие для обучения школьных управляющих — членов управляющих советов и учебно-методические комплекты для преподавателей-тьюторов.

Сегодня программы обучения общественных управляющих — членов школьных управляющих советов используются в различных непрерывных и дискретных, а также контактных (очных) и дистанционных вариантах:

- дискретно, помодульно, в лекционно-семинарской форме на базе специализированной организации повышения квалификации (например, 6 модулей по 2 учебных дня и 12 учебных часов в каждом);
- дискретно, в форме серии модульных учебно-проектировочных семинаров (например, 3–4 семинара по 2–3 дня каждый);

- дискретно, в форме включения части тем программы в регулярную работу школы в течение всего учебного года или ряда лет, например, в методическую работу с педагогическими кадрами в школе (для школьных управляющих-профессионалов) и в работу по внутришкольному родительскому всеобучу (для школьных управляющих-непрофессионалов);
- дискретно, в виде разовых мероприятий обучения (конференций, круглых столов и т.п.).

Перспективна практика дистанционного обучения (непрерывно или дискретно) с помощью поддержки со специализированных интернет-сайтов, электронной почты, мультимедийных интерактивных учебных пособий.

О переходе от локальных к системным формам работы в этом направлении свидетельствует появление инструментов *информационно-методического обеспечения*. Так, в Московской области создан сайт «Общественный управляющий», на котором размещены информационные и методические материалы, материалы лучших практик, консультационный сервис; в Тамбовской области издаётся журнал «Школьный управляющий».

Системная работа по подготовке учащихся — членов управляющих советов ведётся в Астраханской, Тамбовской областях, Республике Карелия, Ханты-Мансийском автономном округе. Успешное развитие этой практики позволит «оснастить» необходимыми знаниями и навыками самую, пожалуй, на сегодняшний день активную часть «общественности», но, по сути, речь идёт о подготовке нового поколения к работе в управляющих советах (в недалёком будущем — в качестве родителей и кооптированных членов). При создании органа государственно-общественного управления, становлении действительно демократического уклада школьной жизни складывается «скрытое содержание» образования в школе, формирующее гражданские ценности и практические навыки жизни в демократическом сообществе.

Весьма интересная и перспективная тенденция — включение тематики государственно-общественного управления в содержание педагогического образования. Так, в республике Северная Осетия-Алания в рамках национально-

регионального компонента в программы всех направлений подготовки бакалавров введён курс «Основные направления модернизации российского образования», часть которого — модуль «Расширение общественного участия в управлении образованием», формирующий понимание механизмов расширения участия общественности на всех уровнях управления образованием. В Красноярском крае в педагогическом колледже № 2 г. Красноярска и педагогическом колледже г. Енисейска разработан и внедрён курс «Государственно-общественное управление в образовании». Появление новых процедур оценки качества естественным образом обусловило формирование института *общественных экспертов*. В территориях развивается система их подготовки и сертификации.

Взаимодействие школы и сообщества

При всей важности развития институциональных форм участия общественности в управлении нельзя оставлять без внимания взаимодействие школы и родительского, местного сообщества. В этой сфере востребованы, с одной стороны, программы *информирования, просвещения и обучения родителей* (семей), с другой стороны, технологии социального партнёрства школы и местного сообщества, модели так называемой «общественно-активной школы».

При массовом привлечении общественности к управлению используются *инструменты «продвижения» системы государственно-общественного управления*, «событийного маркетинга»: успешно прошли Первая региональная конференция школьных общественных управляющих в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, съезд попечителей в Республике Бурятия, «Слёт лидеров государственно-общественного управления образовательными учреждениями Московской области», областной Форум

«Общество — образованию, образование — обществу», интернет-форум по государственно-общественному управлению образованием в Астраханской области. Аналогичные мероприятия проводятся на муниципальном уровне.

На региональном и муниципальном уровнях внедряются *инструменты стимулирования* общественного участия в управлении образованием, информационной открытости и публичной отчётности образовательных учреждений. Так, например, в Астраханской области успешно проведён конкурс «Лучший управляющий совет», в Томской области — конкурс «Лучший орган местного самоуправления по развитию государственно-общественного управления образованием», в Тамбовской области — «На лучшую организацию работы Советов (Комитетов) родительской общественности», конкурс областных веб-сайтов муниципальных органов управления образованием и веб-сайтов образовательных учреждений, конкурс публичных докладов о состоянии и развитии системы образования среди муниципальных органов управления образованием и образовательных учреждений, конкурс «Лучший директор: развитие школьных управляющих и попечительских советов»; в Пермском крае — краевой конкурс инновационных проектов по расширению общественного участия в управлении образованием «Путь к партнёрству».

Особый интерес представляют примеры поддержки проектов, направленных на расширение общественного участия в формировании образовательной политики, в рамках *конкурсов поддержки местных инициатив*. Это новые для российской социальной сферы механизмы, сформировавшиеся, в частности, в Калининградской области, Пермском крае (Фонд поддержки местных инициатив).

Есть все основания говорить о различиях в динамике, масштабах, качестве процесса расширения общественного участия в различных регионах. Сохраняется высокая динамика развития в регионах-участниках федерального эксперимента.

Однако инициатива привлечения общественности к управлению на данном этапе исходит преимущественно от «государства», практически воплощается его «представителями» (в лице органов управления различного уровня), что закономерно влечёт риски как для динамики и качества процесса внедрения, так и для качества работы созданных органов (формирует стереотип реактивных действий, ожидания инструкций «сверху» и т.п.). Часто общественность привлекается к участию в деятельности органов государственно-общественного управления без необходимой подготовительной (информационной, разъяснительной) работы, что создаёт впечатление о «кампанейщине», «формальности» данных органов.

Мониторинг

Все управляющие советы рассматривают на своих заседаниях вопросы распределения стимулирующих выплат работников (то полномочие, на закреплении которого был сделан акцент в комплексных проектах модернизации образования). Регулярно обсуждаются вопросы подготовки публичного доклада школы, организации работы школы: принимаются решения о пяти- или шестидневной рабочей неделе, школьной форме, проведении каникул, организации школьного питания, ремонта и укрепления материально-технической базы школы. Однако большинство управляющих советов пока не освоили заложенную в этой модели роль органа стратегического управления: это возможно, если у советов будут полномочия по управлению ресурсами школы. Одна из ключевых проблем — недостаточный опыт в большинстве территорий внедрения нормативно-подушевого финансирования: не только советы, но и школьные администраторы не вполне понимают свои возможности в работе с бюджетом.

Активность общественности в реализации общественного заказа через полномочия управляющих советов будет стимулироваться

при введении новых стандартов образования (предполагающих большую свободу школы в разработке образовательной программы), развитие практик независимой итоговой аттестации учащихся и подотчётности (благодаря чему общественность получит объективные свидетельства результатов качества образования в школе).

Не решены вопросы бюджетного финансирования обеспечения работы органов государственно-общественного управления (расходы на организационные нужды, оплату труда секретаря).

При наличии на сегодняшний день объективных свидетельств результативности деятельности по созданию механизмов общественного участия в управлении образованием и первых примеров качественного анализа их функционирования, мы пока не имеем данных о *масштабе и характере их влияния на образовательную систему*. Это закономерно: изучение отдельных успешных прецедентов предыдущего этапа, оценка в период организационного становления не могут дать целостную и объективную картину эффектов.

Удаётся ли повысить качество управления и финансового планирования, привлекая к этому процессу представителей общественности? В какой степени и как изменяется содержание образовательной программы в школе при привлечении к её разработке и согласованию управляющего совета? Повышается ли прозрачность и эффективность расходования бюджетных и внебюджетных средств? Снижается ли уровень конфликтности в отношениях между учителями и учащимися, работниками школы и родителями? Как изменился уклад школы? Улучшились ли отношения школы и местного сообщества? Для того, чтобы ответить на эти вопросы, в Институте развития государственно-общественного управления в сотрудничестве с партнёрами в регионах РФ разработана программа исследований на 2009–2012 гг.

Перспективы

Процесс институционализации общественного участия в ближайшие годы должен быть завершён. В «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на пе-

риод до 2012 года», подготовленном Правительством РФ (от 17 ноября 2008 г. № 1663-р), говорится, что «...важнейшими направлениями формирования новой социальной модели станут общественный диалог, развитие механизмов социального партнёрства... будет обеспечено широкое внедрение общественно-государственных форм управления в системе общего образования, создание во всех образовательных учреждениях советов самоуправления (управляющих советов). Они получают право влиять на распределение стимулирующей части фонда оплаты труда учреждения в зависимости от результатов работы каждого учителя и руководства школы. К 2012 году управляющие советы будут действовать во всех учреждениях общего образования. Следует внедрить систему публичной отчётности организаций, реализующих образовательные программы общего образования, сформировать механизмы общественно-профессиональной экспертизы образовательных программ».

Разработанный Минобрнауки России по поручению Президента РФ Д.А. Медведева проект национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» предусматривает открытость школьного управления, развитие практики деятельности школьных советов.

Важнейшая задача в *среднесрочной перспективе* — обеспечить качество и эффективность сформированных механизмов и конкретных инструментов общественного участия.

Ключевую роль в этом процессе должно сыграть повышение квалификации управленческих кадров и подготовка общественных управляющих. В содержании подготовки следует включить лучший опыт, организовать стажировки на базе школ, где уже успешно работают органы государственно-общественного управления.

Решение многих существующих проблем и дальнейшее совершенствование

механизмов участия общественности в формировании образовательной политики может быть обеспечено наряду и вместе с необходимыми мерами дальнейшей государственной поддержки и нормативного правового обеспечения, на основе реализации в системе образования *принципов саморегулирования*. Возможности для реализации этих принципов открыты Федеральным законом «О саморегулируемых организациях» (от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ).

Для этого действующим в сфере образования некоммерческим организациям и общественным объединениям, школам и органам управления образованием, работающим по эффективным моделям участия общественности в формировании образовательной политики, в управлении образованием, необходимо организационно оформить ассоциированное саморегулируемое сообщество, задачами которого станут реализация сетевых механизмов распространения лучших практик государственно-общественного управления, публичной отчетности, подготовки общественных управляющих и тьюторов; внедрение механизмов общественной экспертизы и общественного аудита в системе государственно-общественного управления.

Саморегулируемое сообщество разрабатывает и использует инструменты и процедуры оценки и мониторинга соблюдения сообществом принятых стандартов. В системе таких инструментов и процедур центральное место должны занимать процедуры *сертификации* сообществом программ и УМК подготовки: общественных управляющих, экспертов, наблюдателей, тьюторов, осуществляющих подготовку общественных управляющих; процедуры *аудита (анализа эффективности и экспертной оценки)* саморегулируемым сообществом деятельности органов государственно-общественного управления всех уровней. **НО**



ЮРИДИЧЕСКИЕ КОНСУЛЬТАЦИИ

? В школе учредители ввели пятидневную учебную неделю, но табель централизованная бухгалтерия принимает с помеченным выходным только в воскресенье. Председатель ПК школы призывает коллектив бойкотировать работу в субботу (вынесены кружки и факультативы опять-таки по рекомендации комитета по образованию). Есть ли какой-нибудь документ, определяющий продолжительность рабочей недели в зависимости от учебной? Ирина

Согласно ст. 100 ТК РФ режим рабочего времени должен предусматривать продолжительность рабочей недели (пятидневная с двумя выходными днями, шестидневная с одним выходным днём), продолжительность ежедневной работы (смены), в том числе неполного рабочего дня (смены), время начала и окончания работы, время перерывов в работе, чередование рабочих и нерабочих дней, которые устанавливаются правилами внутреннего трудового распорядка в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, а для работников, режим рабочего времени которых отличается от общих правил, установленных у данного работодателя, — трудовым договором.

Продолжительность рабочей недели не устанавливается в зависимости от учебной недели. Эти два вида занятости участников образовательных правоотношений предназначены разным субъектам. Учебная неделя распространяется на учащихся, рабочая неделя — на работников образовательного учреждения.

В вашем случае актами образовательного учреждения установлена равная продолжительность учебной и рабочей недели.

Режим занятий должен быть зафиксирован в уставе учреждения согласно ст. 13 Закона РФ «Об образовании», а годовой календарный учебный график согласован с органами местного самоуправления (п. 1.8. ст. 32). Разработка и принятие правил внутреннего трудового распорядка (п. 2.13 ст. 32 закона) относится только к компетенции трудового коллектива организации. Поэтому у бухгалтерии, как обслуживающей нужды образовательного учреждения структуры, нет оснований изменять содержание таких документов.

Фактическая продолжительность педагогической или учебной нагрузки подтверждается первичными документами, содержащими сведения о фактически отработанном рабочем времени, приказами организации или вышестоящей организацией, табелем учёта рабочего времени.

Профсоюзный комитет должен не призывать к бойкотам, поскольку такая форма протеста вообще не предусмотрена трудовым законодательством, а направить жалобу на действия работников бухгалтерии руководителю бухгалтерии и в прокуратуру.