

РЕФОРМА МЕСТНОГО самоуправления: изменения в управлении школой

Ольга Латынина,

*директор средней общеобразовательной школы № 24
с углублённым изучением отдельных предметов,
г. Старый Оскол Белгородской области*

Федеральное законодательство стремится разграничить полномочия между различными уровнями власти следующим образом: чётко обозначить ответственность соответствующих органов власти и управления в сфере исполнения расходных обязательств; обеспечить их реализацию за счёт минимальных закреплённых доходов; установить принципы распределения финансовой помощи из вышестоящих бюджетов.

- *реформа местного самоуправления*
- *Управляющий совет*
- *Попечительский совет*
- *единоначалие и коллегиальность*
- *разграничение полномочий*

Именно к вопросу местного значения относится организация общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, организация дополнительного образования и общедоступного

бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района, а также организация отдыха детей в каникулярное время.

Как же относится население к проводимой реформе? Вот данные ВЦИОМ.

На вопрос «Изменится ли что-то в вашем городе (посёлке) после реализации реформы местного самоуправления в городах с количеством жителей от 100 до 500 тысяч жителей?» (именно к такому типу относится Старый Оскол) ответили так: 16% верят в кардинальные изменения, 18% думают, что изменения произойдут в худшую сторону, 41% считают, что всё останется по-прежнему¹.

На уровне местного самоуправления полномочия распределены, а что же происходит в общеобразовательном учреждении? Управление в школе также претерпело изменения. Рассмотрим это на примере школы № 24, которая была основана в 1987 году. Для анализа взяты редакции Закона «Об образовании» 1985-го и 1992 гг., Устав школы, планы работы школы. Чтобы восстановить события, а также увидеть ситуацию с точки зрения участников событий, было проведено социологическое исследование среди педагогов, которые работали в школе в период с 1987 года по настоящее время, и учащихся 9–11-х классов.

В Уставе учреждения 1992-го, 1995 годов говорится, что школой управляет Совет учреждения, который состоит из 39 человек, избираемых конференцией (11 учителей, 6 работников администрации, 11 родителей, 11 учащихся), а непосредственное руководство осуществляет директор школы. Участники образовательного процесса: работники школы, родители (лица, их заменяющие), учащиеся. О том, что они имеют право создавать какие-либо органы управления, в Уставе не сказано. А как же было на самом деле? Чтобы ответить на этот вопрос, мы воспользовались материалами анализа работы органов управления. В период с 1988-го по 1992 годы названы следующие органы управления: партийная организация, профсоюзный комитет, Совет дружины, комитет комсомола, ученический комитет. В плане работы дополнительно пред-

ставлены педсовет, методические объединения. Все педагоги посещали Школу научного коммунизма, университет педагогических знаний. Анализируя планы воспитательной работы за этот период, можно прийти к выводу, что главную роль в школе играла партийная организация, так как практически все запланированные мероприятия носили идеологический характер. Да это и не случайно, ведь администрация школы руководствовалась установками партийных съездов, которые ориентировали их на формирование марксистско-ленинского мировоззрения, коммунистической нравственности. Так как работа Совета школы не отражена ни в анализе, ни в планируемых мероприятиях, мы пришли к выводу, что его деятельность носила формальный характер. Ни один из опрошенных нами педагогов, кто работал в это время в школе, не мог ничего рассказать нам о деятельности этого органа управления.

В материалах анализа с 1994-го по 1998 год встречаются названия новых органов управления: Большой совет школы (который, вероятно, заменил Совет школы), Совет детской организации (аналог Комитета комсомола и Совета дружины). Именно в это время в плане работы школы появляется план работы Совета школы, однако из перечня мероприятий следует, что фактически он не был органом управления, а выполнял функции учкома. Но именно в это время Совет школы начинает брать на себя роль организатора главных мероприятий школы, подводит итоги конкурсов, решает вопросы морального и материального стимулирования, анализирует итоги работы школы по полугодиям. 10% опрошенных педагогов, которые работали в тот период, называют Совет школы главным органом управления, а 23% смогли назвать яркие мероприятия, которые были проведены под его руководством.

В 1999 году впервые появляется схема управления школой, которая отражает принцип демократизации в управлении школой. Совет школы и директор в центре, а не во главе. Все органы управления

¹ Томенко Ж.Т., Цыбиков Т.Г. Развитие демократии и становление местного самоуправления в России // СОЦИС, 2003. № 8. С. 31–39.

взаимозависимы, однако непонятно, как Совет школы руководит учреждением. Думаем, что эта схема отражает скорее желание, перспективу, а не реальное положение дел. Кроме того, полномочия многих органов управления не определены ни в Уставе, ни в каких-либо других документах. Это, разумеется, создавало неразбериху в деятельности школы и снижало результативность.

В Уставе школы 2002 года названы несколько органов управления: Совет школы, Попечительский совет, педагогический совет, родительский комитет. Право на оперативное управление принадлежит директору школы. Деятельность всех органов, их полномочия, регламент тщательно прописаны. Главным органом управления назван Совет школы, однако список его мероприятий невелик.

Существенные изменения в управлении учреждением происходят в 2006 году. Ст. 5 Устава гласит, что общее руководство учреждением осуществляет Управляющий совет.

Управляющий совет — это коллективный орган государственно-общественного управления учреждением, который носит демократический характер. В его состав, кроме педагогов и учащихся, входят родители, представители учредителя, общественных организаций, местного сообщества, спонсоры. Новшеством является то, что Управляющий совет (УС) не может возглавить директор школы. Характер полномочий УС показывает, что этому органу управления действительно принадлежит главная роль в школе, так как он утверждает все документы, благодаря которым функционирует образовательное учреждение, начиная от программы развития и заканчивая финансовыми документами.

Кроме Управляющего совета, в списке органов управления, представленных в Уставе, подробно регламентирована деятельность педагогического совета, Попечительского совета, родительского комитета, органов ученического самоуправления и ученической организации.

Разграничение полномочий

Относительно директора школы Закон «Об образовании» (п. 5 ст. 35) указывает, что разгра-

ничение полномочий между советом и руководителем образовательного учреждения определяется Уставом образовательного учреждения. Так как формы самоуправления в законе не определены, то под советом (п. 2 ст. 35) понимают Попечительский совет, педагогический совет или иной другой совет, т.е. также и Управляющий совет.

Вопросами организации и контроля за образовательным процессом занимаются Управляющий совет, педагогический совет, Попечительский совет, родительский комитет. Естественно, всё это вносит неразбериху в деятельность школы, а фактически приводит к тому, что в борьбе между единоначалием и коллегиальностью побеждает единоначалие. И всё-таки изменения происходят. По результатам социологического исследования, проведённого в школе, 78% респондентов считают, что Управляющий совет — главный орган управления школой, 89% верно определяют его полномочия. И это действительно так.

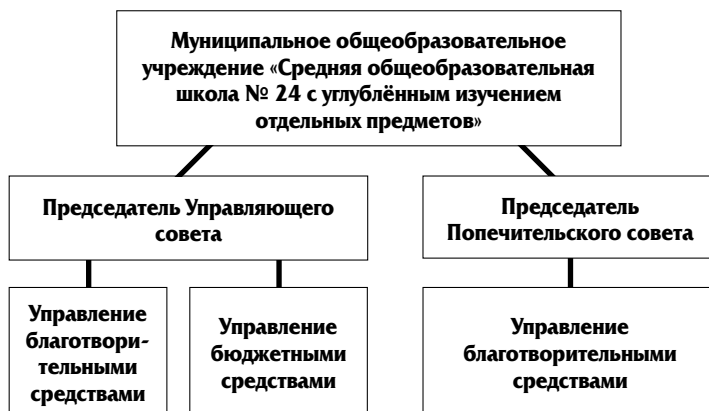
План работы Управляющего совета занимает 17 страниц. Он имеет следующие разделы: заседания совета, организационная деятельность, финансово-экономическая деятельность, сохранение и укрепление здоровья учащихся, создание безопасных условий обучения, деятельность по совершенствованию управления в общеобразовательном учреждении. Анализ мероприятий свидетельствует, что Управляющий совет действительно управляет образовательным учреждением, так как он организует и контролирует все важные направления деятельности школы. Кроме того, УС формирует образовательную политику школы путём вовлечения в её жизнь как можно большего количества граждан, чья деятельность непосредственно связана со школой. Этому способствуют «Переговорная площадка» (участники: педагоги, родители, учащиеся, работники управления образования, представители среднеспециальных и высших учебных

заведений, жители микрорайона, члены общественных организаций, шефы), конкурс социальных проектов (участники: учащиеся, педагоги, родители, представители бизнес-общества, представители учредителя), семинар руководителей «Технологии социальной активности». Управляющий совет проводит социальные опросы, утверждает публичный отчет директора, рассматривает вопросы премирования педагогических работников.

Закон РФ «Об образовании» не устанавливает отличий в объеме полномочий, способах формирования, организационной структуре УС, эти проблемы должен решать Устав учреждения. Однако отсутствие юридического опыта при составлении этого документа приводит к тому, что чаще всего сразу несколько органов управления занимаются одними и теми же вопросами.

Финансовая ответственность

Вот как выглядит управление ОУ в соответствии с полномочиями Управляющего и Попечительского советов.



В условиях, когда образовательные учреждения в подавляющем большинстве не являются финансово-хозяйственно самостоятельными, их роль в управлении бюджетными средствами призрачна. Но так как этому органу приданы функции управления образовательным учреждением, а за Попе-

чительским советом законодателем такие права не закрепились (они только сложились в практической работе: кто средства привлекает, тот ими и распоряжается), естественно, Управляющие советы в образовательных учреждениях стали планировать направления расходования привлечённых средств и фактически ими управлять.

Таким образом, возникла задача разграничить полномочия в этой сфере деятельности органов управления школой. Это стало возможным после включения субъекта РФ в Комплексный проект модернизации образования.

Управляющие советы получили полномочия в принятии решений о распределении стимулирующей части оплаты труда. В соответствии с регламентом, разработанным в образовательном учреждении, Управляющий совет утверждает:

- размер стимулирующих выплат каждому работнику — денежный вес одного балла оценки профессиональной деятельности педагога;
- итоговый протокол мониторинга профессиональной деятельности работников школы за истёкший период, в котором отражены полученные результаты процедур мониторинга суммы баллов оценки профессиональной деятельности каждого работника.

Образовательное учреждение активно занимается реализацией платных образовательных услуг. Полученные средства используются как для развития материальной базы, так и для выплаты стимулирующих надбавок. В целях системного управления этими средствами в школе введён в штат заместитель директора по финансово-экономическим вопросам. В его обязанности входит согласование решений с Управляющим и Попечительским советами в части их расходования, а также представление позиции учреждения перед Учредителем.

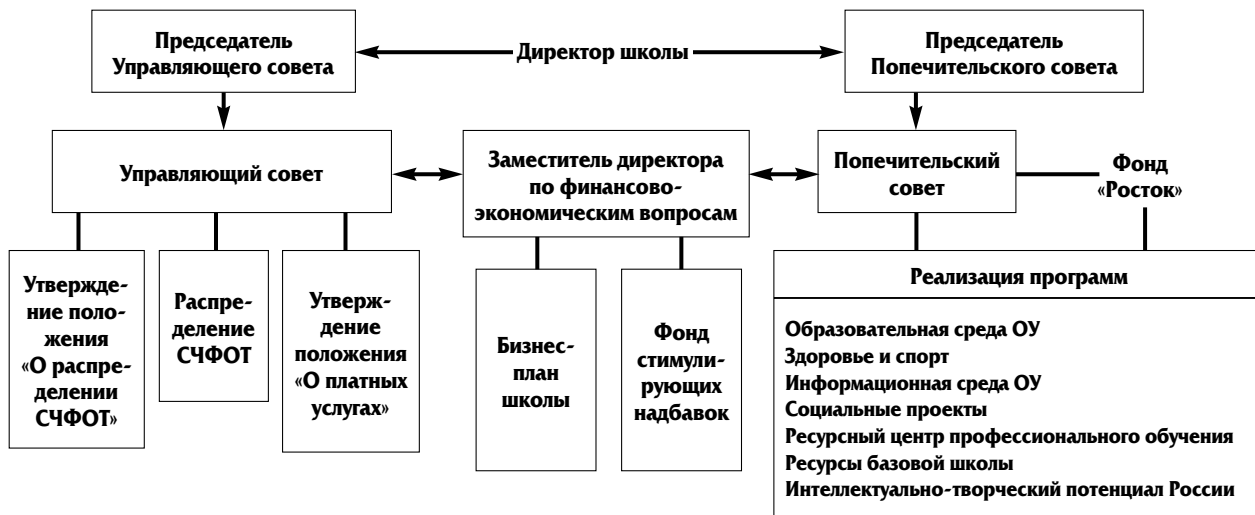
Статья 43, п. 1 Закона «Об образовании» чётко определяет, что образовательное учреждение самостоятельно осуществляет финансово-экономическую деятельность, может иметь самостоятельный баланс и лицевой счёт; ст. 45 п. 2 указывает, что доход от указанной деятельности используется учреждением в соответствии с уставными целями. Однако закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 5.10.2003 так же чётко определяет, что и бюджетные, и внебюджетные средства относятся к бюджетным. Поэтому органы местного самоуправления считают себя вправе устанавливать тарифы, расчётные периоды ценового регулирования, регламент пересмотра тарифов.

Таким образом, схема управления в связи с внесёнными изменениями выглядит так: ⇒

Попечительский совет после принятия решения о формировании бизнес-плана образовательного учреждения имеет возможность управлять средствами посредством программ в соответствии с приоритетными направлениями деятельности. Педагоги участвуют в планировании



Модель управления организационно-экономическими механизмами образовательного учреждения



и принятии решений, так как для реализации каждой программы создаётся проектная группа, в задачи которой входит как представление программы на Попечительском совете, так и координация деятельности по её выполнению.

Итак, в соответствии с реформой в органах местного самоуправления, происходит разграниче-

ние полномочий. В образовательных учреждениях должны начаться подобные процессы, полномочия и регламент деятельности органов самоуправления должны быть уточнены и закреплены юридически. Всё это упорядочит деятельность учреждений, приведёт к стабильности и улучшению результатов. **НО**