

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ государственно-общественного управления школой¹



Елена Леонидовна Болотова,
профессор Московского педагогического
государственного университета,
доктор педагогических наук

Автор анализирует особенности правового регулирования деятельности органов общественно-общественного управления школы, выявляет недостатки действующего законодательства в этих вопросах, определяет предстоящие изменения в образовательном законодательстве по проблемам управления системы образования.

• *принципы управления* • *правовые нормы* • *компетенции* • *управляющие советы* • *коллегиальность* • *открытость и отчётность*

Законом РФ об образовании введены базовые принципы управления образовательными организациями, отмечается демократический, государственно-общественный характер управления образованием и автономность образовательных учреждений. Среди принципов управления — единоначалие и самоуправление. Определены формы самоуправления: совет школы, попечительский, педагогический советы, общее собрание и т.д. К представителям государственного управления в образовательной организации следует относить учредителя, директора и администрацию. В качестве форм самоуправления рассматриваются общее собрание (конференция),

¹ Работа выполнена с использованием материалов СПС «КонсультантПлюс».

педагогический совет, родительский комитет, ученический совет школы. Подлинное сочетание государственного и общественно-общественного управления образовательной организации может быть реализовано, например, в управляющем совете.

Советы в школе

Закон РФ об образовании предоставляет всем участникам образовательного процесса — родителям, учащимся, работникам организации — право участвовать в управлении. Создаваемые в школе органы внутреннего самоуправления могли иметь некоторые особенности. Так, разграничение полномочий между любым советом, созданным в школе и её руководителем, определялось уставом школы.

Эти позиции частично сохранены и в настоящее время.

Отличие Попечительского совета от Управляющего состоит в том, что он участвует только в контроле за финансово-хозяйственной деятельностью школы. Отличие Совета школы от Управляющего совета заключается в том, что в массовой практике Совет школы демонстрирует преимущественно переговорный, совещательный характер деятельности. Управляющий совет берёт на себя часть полномочий руководителя по некоторым компетенциям школы. Ему отведены управленческие позиции, по которым он уполномочен принимать решения. Важным элементом развития общественных отношений стало развитие инициатив создания управляющих советов, инициатива создания советов принадлежит родителям учеников (воспитанников), педагогам, руководителю школы, при этом допускалось право учредителя принимать решения о создании таких советов.

Участие общественности

В 2000-е годы в России стала складываться новая образовательная политика, ориентированная на широкое участие общественности в управлении образованием.

Государственно-общественный характер управления образованием как принцип государственной политики в сфере образования предполагает отказ государства от монополии на решение важных вопросов функционирования и развития государственной системы образования, установление равноправия государства и общества в выработке и реализации российской образовательной политики.

Такой характер управления в сфере образования направлен на активизацию школ в управленческой деятельности: общественность получает представительство в органах управления образованием, создаются различные общественные органы управления образованием. С введением нового стандарта родите-

ли получили возможность непосредственно влиять на образовательный процесс и более активно **вовлекаться в управление школой**. «В стандартах появились специальные полномочия участников образовательного процесса, в соответствии с которыми предполагается создание школьных советов, куда войдут родители учащихся... и **будут определять**, что из вариативного содержания предпочтительнее для изучения их детьми..., старшеклассники вместе с родителями **будут выбирать** профиль и сами определять, какое дополнительное образование им необходимо»².

Правовые нормы

Государственно-общественный характер управления как принцип государственной политики выступает базовой идеей, определяющей содержание современного российского законодательства об образовании и практики его применения. Идея такого управления образованием упоминается во множестве нормативных правовых актов государства, однако именно как специфическое правило управления в образовании оно не рассматривается: правотворческие органы рассматривают этот принцип управления как модель или механизм управления³, показатель эффективности деятельности школы, как цель реализации той или иной программы развития образования⁴ или как вид информации, о которой надо сообщать общественности. Правотворческие органы так и не определились с тем, как именовать государственно-общественное управление в нормативных правовых актах, что, безусловно,

² Реморенко И.М. Новый стандарт подключает родителей к управлению школой // <http://aiul.ru/content/articles/155/> от 27.01.2010

³ Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года».

⁴ Федеральный закон от 10.04.2000 № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования».

вносит дезорганизующее начало при его осуществлении. Суть правила государственно-общественного управления нигде не представлена.

Исходя из общих представлений об управлении каким-либо объектом, следует полагать, что правила государственно-общественного управления в сфере образования заключаются в указании неких конкретных действий, совершаемых представителями государственных структур и общественности по организации образовательной деятельности, функционированию школы.

Законодательство РФ об образовании содержит весьма ограниченный состав правовых норм, раскрывающих такие действия. Преимущественно они представляют собой упоминание о необходимости формировать органы самоуправления и указание на некоторые компетенции этих органов.

Компетенции управляющего совета

2004 год следует рассматривать как начало активного внедрения в школы таких форм самоуправления, как управляющие советы⁵, участвующих в ряде управленческих процедур: о включении дисциплин этнокультурного компонента основной образовательной программы, стимулирующих выплатах педагогам дополнительного образования: решение по этому вопросу закрепляется в коллективном договоре и (или) в решении государственно-общественного органа управления; даёт согласие на введение учебных предметов в школьный компонент учебного плана; на выбор учителями учебников для учебных занятий, подачу бюджетной заявки в органы власти, расходование средств школы от приносящей доход деятельности, на сдачу в аренду имущества, закреплённого за школой; утверждает программу развития школы, режим учебных занятий, продолжительность учебной недели, требования к школьной форме для учащихся, отчёт директора по итогам учебного и финансового го-

⁵ Письмо Минобразования РФ от 14.05.2004 № 14-51-131/13 «О методических рекомендациях по функциям и работе управляющих советов общеобразовательных учреждений»; Письмо Минобрнауки РФ от 04.02.2011 № 03-66 «О применении механизмов частно-государственного партнерства в сфере образования».

да; рассматривает жалобы родителей на действия работников школы, вопросы сохранения здоровья; участвует в организации сбора внебюджетных средств; ходатайствует перед руководителем школы о расторжении трудовых договоров с работниками.

Управляющий совет как коллегиальный орган

Формирование компетенций управляющего совета продолжается. В той или иной мере нормативными правовыми актами фиксируется возможность участия управляющего совета не столько как совещательного органа управления, сколько как коллегиального органа внутреннего самоуправления школы. Например: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утверждена Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р, предполагает реализацию социальных ориентиров формирования общества, базирующихся на доверии и ответственности членов общества. Концепция установила в качестве целевых ориентиров развития системы образования к 2012 году создание в школах органов самоуправления (попечительских, наблюдательных и управляющих советов) и к 2020 году внедрение новых организационно-правовых форм учреждений образования, обеспечивающих сочетание академической автономии и государственно-общественного контроля за их деятельностью.

Концепция направлена на «формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей», в том числе через создание прозрачной, открытой системы информирования граждан об образовательных услугах, обеспечивающей полноту, доступность, своевременное обновление, достоверность информации».

Члены управляющих советов должны иметь чёткие представления об особенностях оказания услуг в сфере образования

в зависимости от типа образовательной организации и её управленческих ресурсов. Это предполагает функциональную грамотность членов управляющих советов по работе с той информацией, которую школа будет предлагать родительской общественности.

Комплексная модернизация общего образования, в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1663-р «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации», должна способствовать широкому внедрению общественно-государственных форм управления в системе общего образования, созданию в школах советов самоуправления (*управляющих советов*). В ходе реформы органы государственно-общественного управления должны получить право влиять на распределение стимулирующей части фонда оплаты труда в зависимости от результатов работы каждого учителя и руководства школы. Должна быть внедрена система публичной отчётности, сформированы механизмы общественно-профессиональной экспертизы образовательных программ.

В Постановлении Правительства РФ от 17.10.2009 № 815 «О порядке организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года» (вместе с «Положением о порядке организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года») был определён порядок исполнения и контроля за ходом выполнения мероприятий, предусмотренных проектами по реализации Основных направлений деятельности Правительства РФ до 2012 года.

В сфере образования деятельность Правительства РФ осуществляется по направлениям: 1) развитие дошкольного и общего образования; 2) комплексная модернизация профессионального образования; 3) формирование эффективной национальной инновационной системы (Распоряжение Правительства

РФ от 17.11.2008 № 1663-р «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации»).

Основной плановый документ проектов Правительства РФ — карта проекта, которую утверждает Председатель Правительства РФ. Карта проекта содержит перечень целей, целевых индикаторов проекта, приоритетных направлений, задач и мероприятий проекта с указанием сроков их выполнения, финансовых средств и их источников.

Для каждого проекта создаётся своя рабочая группа, которая действует в соответствии с регламентом. К содержанию карты проекта предъявляются указанные в документе требования. Например, цели проекта должны отражать ожидаемый результат исполнения проекта; способ достижения целей должен обеспечивать эффективное использование материальных, финансовых и кадровых ресурсов. В карте проекта определяются ключевые события, отражающие этапы работы по проекту и наиболее значимые результаты, а объём средств федерального бюджета, направляемых на реализацию проекта, должен соответствовать бюджетным ассигнованиям, предусмотренным в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и плановый период.

Если школа участвует в реализации того или иного проекта Правительства РФ, члены управляющего совета должны чётко представлять, какое место в карте проекта занимает их школа.

В Постановлении Правительства РФ от 07.02.2011 № 61 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2011–2015 годы» указано, что решение задач Программы обеспечивается при выполнении соответствующих мероприятий. Например, в результате достижения во всех субъектах РФ стратегических ориентиров инициативы «Наша новая школа»

на всей территории России будут модернизированы муниципальные системы дошкольного и общего образования и в них распространены модели государственно-общественного управления образованием.

Во всех федеральных округах будут созданы площадки обучения и повышения квалификации работников системы образования для распространения *моделей государственно-общественного управления образованием*.

В связи с этим возникает вопрос: какие модели государственно-общественного управления есть в стране? В нормативных актах такие модели не описаны, в *Федеральной целевой программе* они также не представлены, хотя в деловой практике уже выделяют следующие модели управляющих советов:

«Сильный руководитель — совет»

Для такой модели управляющего совета характерно избрание членов совета всеми участниками образовательного процесса (работниками школы, родителями, учениками старших классов). Директор школы самостоятельно решает многие текущие вопросы, обладает правом отлагательного вето на решения совета, которое может быть преодолено квалифицированным большинством голосов совета (если это определено уставом школы). Управляющий совет и руководитель действуют как самостоятельные и равные ветви управления в организации.

«Сильный совет — руководитель»

Такая модель направлена на преодоление авторитарного правления. В этом случае важно, чтобы в уставе школы было предусмотрено право выбирать директора. Руководитель — профессионал в сфере социального управления, назначается и увольняется управляющим советом или по результатам конкурсного отбора на эту должность. В этом случае полномочия совета и руководителя определяются уставом школы и положением об управляющем совете.

«Сильный руководитель — сильный совет — председатель совета»

В этой модели председатель управляющего совета подчиняется руководителю школы. В рамках

этой модели и руководитель, и председатель управляющего совета становятся его членами. Руководитель школы становится членом совета при кооптации, а председатель управляющего совета выбирается членами совета, сформированного во время выборов и кооптации. В этом случае председатель управляющего совета является работником школы.

Федеральной целевой программой определены целевые показатели модернизации общего и дошкольного образования. Например, доля работников дошкольного и общего образования, обеспечивающих государственно-общественный характер управления образованием, должна вырасти с 15% в 2011 году до 60% к 2015 году. Это означает, что в большинстве школ будут внедрены модели государственно-общественного управления, активными участниками которых должны стать педагоги. При этом по программам повышения квалификации и переподготовки педагогического и управленческого корпуса системы дошкольного и общего образования, в том числе по распространению моделей государственно-общественного управления, будут заниматься от 7% с 2012 года до 100% в 2015 году образовательных организаций.

Федеральной целевой программой предусмотрено, что реализация такого целевого показателя, как «Развитие системы оценки качества образования и востребованности образовательных услуг» позволит увеличить долю семей, имеющих возможность оперативно в электронном виде получать информацию об успеваемости своих детей с 5% в 2012 году до 96% в 2015 году. К этому времени 80% образовательных организаций должны будут предоставлять достоверную публичную информацию о своей деятельности на основе системы автоматизированного мониторинга.

Модернизация общего образования за период с 2011 по 2015 год в соответствии с Распоряжением Правительства РФ

от 07.09.2010 № 1507-р «О реализации национальной образовательной инициативы «Наша новая школа» (вместе с «Планом действий по модернизации общего образования на 2011–2015 годы») будет осуществлена по направлениям: переход на новые образовательные стандарты; развитие системы поддержки талантливых детей; совершенствование учительского корпуса; изменение школьной инфраструктуры; сохранение и укрепление здоровья школьников; развитие самостоятельности школ. Для членов управляющих советов образовательных организаций должны быть созданы условия повышения их квалификации, организованы обучающие семинары и специализированные курсы.

В 2013 году модернизация общего образования затронет особенности организации локального документооборота. Предполагается создать условия для минимизации отчётности школ при одновременном повышении ответственности всех участников образовательного процесса: внедряется электронный школьный документооборот, развивается система открытого электронного мониторинга и обязательной публичной отчётности.

Переход на электронный документооборот относится к компетенции школы, что позволит и управляющему совету вести документацию в электронном виде, а при необходимости производить её и на других носителях.

Модернизация региональных систем общего образования в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 31.05.2011 № 436 «О порядке предоставления в 2011–2013 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию региональных систем общего образования» (вместе с «Правилами предоставления в 2011–2013 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию региональных систем общего образования», «Методикой распределения в 2011–2013 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на

модернизацию региональных систем общего образования») предполагает предоставление субсидий бюджетам субъектов РФ на:

- приобретение оборудования (учебно-лабораторное, учебно-производственное, спортивное оборудование и инвентарь, компьютерное оборудование, оборудование для медицинского обслуживания учащихся, для школьных столовых, для государственной (итоговой) аттестации учащихся);
- приобретение транспортных средств для перевозки учащихся;
- пополнение фондов школьных библиотек;
- развитие школьной инфраструктуры (текущий ремонт для выполнения требований к санитарно-бытовым условиям и охране здоровья учащихся, а также с целью подготовки помещений для установки оборудования);
- повышение квалификации, профессиональную переподготовку руководителей школ и учителей;
- модернизацию школ, организацию в них дистанционного обучения для учащихся (увеличение пропускной способности и оплата интернет-трафика, обновление программного обеспечения и приобретение электронных образовательных ресурсов);
- энергосбережение в системе общего образования;
- капитальный ремонт и реконструкцию школ.

Эти субсидии предоставляются бюджетам субъектов РФ на софинансирование расходных обязательств субъектов РФ, возникающих при модернизации общего образования в субъектах РФ.

Таким образом, управляющий совет школы может принимать участие в формировании бюджетной заявки по указанным направлениям, анализируя не только факт поступления необходимых средств в школу, но и правильное их расходование. Например, с дополнительной информацией о размере заработной платы в конкретной школе можно ознакомиться на сайте мониторинга региональных систем общего образования krmo.ru.

Открытость и отчётность

Идея демократического, государственно-общественного характера управления образования, информационная открытость и публичная отчётность школ поддержаны Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» (статья 3). Будут расширены принципы управления школой: помимо единоначалия и самоуправления появится принцип коллегиальности. При этом к коллегиальным органам управления будут отнесены: общее собрание (конференция) работников образовательной организации (в профессиональных и образовательных организациях высшего образования — работников и учащихся образовательной организации), учёный (педагогический), попечительский, управляющий, наблюдательный советы и другие органы школы, предусмотренные её уставом.

К органам самоуправления будут отнесены советы учащихся (в профессиональных и образовательных организациях высшего образования — студенческие советы), советы родителей (законных представителей) несовершеннолетних учащихся и другие органы школы, предусмотренные её уставом.

Эти органы будут осуществлять свою деятельность в соответствии с законодательством РФ об образовании, уставом школы и положениями о них, утверждаемыми в порядке, установленном уставом школы.

Управляющие советы в школах могут формироваться по нескольким направлениям: в одних случаях инициатива создания управляющих советов будет принадлежать органам, осуществляющим управление в сфере образования (учредителям), в других — такую инициативу проявят сами родители учащихся, в третьих — наличие управляющего совета будет одним из условий участия в комплексных программах модернизации образования.

Необходимые изменения

Анализ федерального законодательства о государственно-общественном управлении в системе

дошкольного и общего образования позволяет сделать вывод о неконструктивном подходе федеральных властей к правовому обеспечению общественного управления. Большинство положений об управляющих советах и других формах общественного управления школ имеют рекомендательный и декларативный характер. Они определяются в результате косвенного анализа того или иного доктринального положения и не обозначают прямую позицию государства по отношению к коллективному управлению в школах. Предложенные в Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» положения о коллективных формах управления в школах нуждаются в чётком определении (возможно, в виде подзаконного правового акта), о том, какие позиции в управлении образованием будут относиться именно к компетенции коллективных органов управления, будет ли руководитель школы отвечать за те или иные решения этих коллективных органов, может ли он отклонить решения коллективных органов управления при высоких управленческих рисках, каким образом учредитель может вмешиваться в систему управления школы, имеющей единоличный и коллективные органы управления.

Абсолютно непроработанным, даже на уровне рекомендаций, остаётся вопрос об ответственности членов коллективного органа управления школой. Отсутствие внятных нормативов или рекомендаций по этим вопросам приведёт к тому, чем заканчивались все кампании по созданию государственно-общественного управления в образовании: яркая, с энтузиазмом проведённая кампания по созданию таких органов внутреннего самоуправления во всех школах страны, а затем медленное, но последовательное сворачивание этой деятельности и усиление административно-авторитарного принципа управления. **НО**