

№ 1409 от 07.08.2008 г.

Руководителям
территориальных управлений
министерства образования и науки
Самарской области

В целях обеспечения прозрачности и открытости образовательных систем Самарской области министерство образования и науки Самарской области направляет методические рекомендации по осуществлению делегирования полномочий органам общественного участия в управлении общеобразовательным учреждением (далее – методические рекомендации).

Руководителям территориальных управлений министерства образования и науки Самарской области необходимо довести методические рекомендации до сведения каждого из государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений, расположенных на подведомственной территории, и в срок до 1 ноября 2008 года обеспечить проведение общешкольных родительских собраний (конференций, советов и т.п.) по ознакомлению общественности с принципами, заложенными в методических рекомендациях, в каждом из государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений, расположенных на подведомственной территории.

Министерство образования и науки Самарской области рекомендует государственным и муниципальным общеобразовательным учреждениям Самарской области внести изменения в уставы и локальные акты в соответствии с методическими рекомендациями.

Министр

Д.Е. Овчинников

Ерёмин 3336144

**Методические рекомендации
по осуществлению делегирования полномочий
органам общественного участия в управлении
общеобразовательным учреждением**

Концептуальные положения

Концепция модернизации российского образования до 2010 года ставит задачу повышения доступности качественного образования при эффективном использовании ресурсов. Реализация данной задачи предполагает изменение механизмов взаимодействия с внешней средой.

Любая организация (в частности, школа) существует для реализации тех или иных запросов субъектов внешней среды. Если она перестаёт это делать (например, образовательное учреждение или система образования не откликается на изменившиеся запросы людей, их сообществ, государства), организация становится не нужной никому, кроме её персонала. Кроме того, нередко именно из внешней среды организация получает дополнительные ресурсы для своей деятельности, именно в ней есть возможности для развития организации.

Поэтому приоритет стратегии в деятельности по данному направлению состоит, по существу, в таком изменении механизмов взаимодействия производителей образовательных услуг с субъектами внешней среды, которое бы обоюдно обеспечивало максимальный учёт запросов и использование имеющихся возможностей.

Учёт запросов субъектов внешней среды и поступление дополнительных ресурсов в систему – взаимосвязанные процессы, поскольку взаимодействие с внешней средой есть обмен тех или иных ресурсов на продукты (в данном случае – услуги), а потому механизм более адекватного учёта запросов, как правило, одновременно является и механизмом поступления дополнительных ресурсов.

Изменение взаимодействия систем образования с внешней средой сегодня зачастую называют развитием партнёрских отношений в образовании. Партнёрство – сложное и многоаспектное понятие. Но с управленческих позиций партнёрство – взаимовыгодный обмен. Причём обмен не обязательно материальными благами.

Общественное управление есть партнёрство, суть которого состоит в делегировании администрацией образовательного учреждения определённого объёма полномочий субъектам внешней среды в обмен на взятие ими доли ответственности в принятии тех или иных решений, в реализации той или иной программы развития.

Основной целью этой передачи полномочий является **повышение качества образования**.

Качество любого продукта, создаваемого и/или реализуемого любой организацией, определяется как степень соответствия характеристик продукта запросам (требованиям) субъектов внешней среды данной организации, прежде всего заказчиков и потребителей продукта, поскольку именно соответствием запросам данных категорий субъектов определяется востребованность продукта. Таким образом, качество образования – это степень соответствия образовательных услуг запросам личности, общества и государства.

В отличие от большинства других организаций, для учреждений общего образования характерна ситуация, в которой основными потребителями продукта (образовательной услуги) является одна категория субъектов – «учащиеся», при этом существует значительное число категорий заказчиков, к которым можно отнести и самих учащихся, и их родите-

лей, и органы местного самоуправления, и учреждения профессионального образования, и государственные органы, и т.д.

Можно констатировать, что общеобразовательное учреждение находится в ситуации большого числа разнообразных заказчиков, требования которых могут противоречить друг другу. В то же время, сегодня реальными заказчиками, то есть субъектами, реально предъявляющими требования к продукту, чаще всего являются не все названные субъекты, не все заказчики имеют механизмы перевода своих запросов в требования или заказ. Таким образом, привлечение общественности к управлению общеобразовательным учреждением подразумевает **формирование механизма превращения запросов субъектов внешней среды, представляющих человека и сообщества, в требования (заказ) к качеству образования.**

Условия участия общественности в управлении общеобразовательным учреждением можно поделить на **культурные** и **институциональные**.

К культурным можно отнести готовность руководителей школы передавать полномочия принятия определенных управленческих решений, а общественности – брать их на себя. Необходимо констатировать, что на сегодняшний день уровень такой готовности с обеих сторон весьма низок. Часто это проявляется в формальной передаче некоторых управленческих полномочий общественности, когда на бумаге существует общественный орган управления, наделенный (в некоторых случаях) определёнными полномочиями, однако вся его деятельность сводится к автоматическому утверждению подготовленных администрацией школы решений и ведению протоколов. Понятно, что в этом случае основная цель создания подобного органа (повышения качества образования) не достигается.

Институциональные условия участия общественности в управлении общеобразовательным учреждением (далее – ОУ), в свою очередь, также имеют существенное значение, поскольку позволяют закрепить передачу полномочий общественности, стимулировать создание и развитие культурных условий участия общественности в управлении общеобразовательным учреждением, а также создать механизмы, компенсирующие трудности осуществления хозяйственной деятельности бюджетным учреждением.

Институционализация передачи полномочий принятия управленческих решений общественному органу управления образовательным учреждением требует внесения изменений в устав учреждения и некоторые локальные акты.

Современное состояние вопроса делегирования полномочий органам общественного участия в управлении образовательным учреждением

В отечественной практике общественное участие в управлении школой институционализировано в органе самоуправления школы («совет школы», «школьный совет», «попечительский совет», «управляющий совет», «совет общеобразовательного учреждения» и т.п.), компетенция которого определяется уставом школы. Функции, объём полномочий, способ формирования, организационная структура данного органа зависят от того, как они прописаны, в первую очередь, в уставе учреждения, а также в иных регламентирующих документах.

Независимо от формы органы общественного участия в управлении образовательным учреждением обладают двумя признаками:

- в состав входят представители общественности и участников образовательного процесса;
- органы общественного участия имеют определённые управленческие полномочия.

Анализ нормативных документов, регламентирующих создание и деятельность органов общественного участия в управлении, показывает, что данные органы, как правило, имеют полномочия только в сфере привлечения средств из внебюджетных источников, а не решения принципиальных для сообщества вопросов функционирования и развития ОУ.

Обращает на себя внимание тот факт, что даже при наличии у органа общественного управления полномочий в области содержания и организации образовательного процесса,

данные полномочия носят необязательный характер. У органа общественного участия в управлении ОУ практически отсутствуют реальные полномочия (в основном, он «предлагает», «рекомендует»).

Таким образом, в большинстве случаев советы выполняют роль исключительно представительского органа, не влияя на реальную жизнь ОУ.

В целом, можно сказать, что наиболее актуальный и значимый с точки зрения качества образования вопрос о реальных управленческих полномочиях органов общественного управления ОУ на практике остаётся нерешённым.

Круг делегируемых органу общественного участия в управлении образовательным учреждением полномочий

Как указывалось выше, важнейшим элементом общественного участия в управлении ОУ, определяющим достижение цели повышения качества образования, является передача полномочий так или иначе институционализированному общественному органу управления. Ключевым вопросом здесь является вопрос об объёме и содержании передаваемых полномочий.

В соответствии с законодательством, некоторые полномочия, составляющие компетенцию образовательного учреждения (право решать вопросы жизнедеятельности школы), могут быть переданы органу, представляющему интересы субъектов внешней среды. При этом передача полномочий возможна в разной мере: орган может **предлагать, утверждать, согласовывать, контролировать** решения школьной администрации по определённым вопросам. Представляется, что выбор меры передачи полномочий зависит от содержания полномочий и, одновременно, определяет эффективность их передачи.

Предлагаемый ниже список вопросов, решение которых может быть передано органу, представляющему субъектов внешней среды, основывается на:

- возможностях, очерченных, в том числе, косвенно, Законом Российской Федерации «Об образовании», Типовым положением об общеобразовательном учреждении;
- эффективности, с точки зрения получения общественностью рычагов воздействия на качество образования, а образовательным учреждением – для привлечения ресурсов, обеспечивающих повышение качества образования.

Таким образом, на сегодняшний момент этот список представляется достаточным. Вместе с тем, следует допустить возможность первых шагов по передаче полномочий в более узких рамках, чем представленные ниже. На этапе становления общественного участия могут быть переданы отдельные полномочия из предложенного списка, или группы полномочий могут быть представлены более детально и переданы таким образом частично.

Вопросы планирования развития учреждения

1. Программа (концепция, стратегия) развития образовательного учреждения. Отдельные проекты образовательного учреждения.

Орган, представляющий интересы субъектов внешней среды, может **согласовывать** программу (концепцию, стратегию, отдельные проекты), разработанную совместно с (или предложенную) администрацией образовательного учреждения.

Положительные эффекты передачи полномочий в данном случае заключаются в том, что программа развития будет выражать не представление администрации образовательного учреждения о запросах внешних субъектов, а сами эти запросы, переведённые с помощью технологии формирования программы развития в заказ, а затем в мероприятия по выполнению этого заказа образовательным учреждением.

Кроме того, передача данного вопроса в ведение органа позволит разделить ответственность за развитие учреждения (в том числе ресурсную): администрация и общественность смогут более целенаправленно подходить к вопросам формирования перечня ресурсов и их

поиска, направленных на решение задач, поставленных совместными усилиями. При этом задействие посреднического потенциала органа поможет привлечь ресурсы даже тех внешних субъектов, которые с образовательным учреждением напрямую не взаимодействуют.

Вопросы финансовой политики учреждения

2. *Смета доходов и расходов по приносящей доход деятельности образовательного учреждения.*

Основанием для открытия бюджетным учреждениям лицевых счетов являются генеральные разрешения на право получения и использования средств от приносящей доход деятельности, выданные распорядителем средств. Таким образом, финансовые средства, поступающие на счёт школы, являются средствами бюджета соответствующего уровня.

Подобное устройство системы финансирования образовательных учреждений, безусловно, снижает возможности органов общественного участия в управлении ОУ в привлечении дополнительных ресурсов. Тем не менее, в случае, если главным распорядителем средств соответствующего (местного) бюджета образовательному учреждению выдано генеральное разрешение на право получения и использования средств от приносящей доход деятельности, то возможно наделение органа общественного участия в управлении ОУ полномочиями по **участию в формировании** сметы доходов и расходов по приносящей доход деятельности образовательного учреждения, её **согласованию**, а также **контроля** за расходованием денежных средств администрацией.

Право участвовать в определении доходов и расходов ОУ (в особенности, если это связано с реализацией программы образовательного учреждения) может стимулировать внешних субъектов на увеличение финансовых вливаний в учреждение (если расходная и доходная части бюджета не сбалансированы и это продемонстрировано общественному органу); равно как и **контроль** расходования денежных средств администрацией повышает степень доверия между администрацией и внешними субъектами.

В тоже время передача исключительно **контрольных** полномочий представляется неэффективной: практика показывает, что интерес к отчётам о расходовании средств на основе внутренних решений администрации образовательного учреждения со стороны родителей крайне низок. Также эффективность снижается, если в ведение органа ни в какой мере не передана программа развития учреждения.

3. *Перечень, виды, тарифы платных образовательных услуг.*

В случае если перечень, виды, тарифы платных образовательных услуг, предоставляемых образовательным учреждением, не определены учредителем (учредителями), общественный орган может **согласовывать** их перечень, виды, тарифы, разработанные совместно с (или предложенные) администрацией образовательного учреждения, а также осуществлять **контроль** за качеством данных услуг.

Положительные эффекты передачи полномочий в данном случае заключаются в том, что запросы субъектов внешней среды переводятся непосредственно в заказ администрации на оказание тех или иных платных образовательных услуг. Кроме того, повышается «прозрачность» отношений учреждения и заказчиков: последним будет передаваться исчерпывающая информация о данном виде услуг.

Вопросы кадровой политики учреждения

4. *Стимулирующая часть фонда оплаты труда педагогов*

Орган общественного участия в управлении образовательным учреждением может получить полномочия **утверждения** критериев распределения стимулирующей части фонда оплаты труда педагогов, разработанных совместно с (или предложенных) администрацией образовательного учреждения, что позволит гармонизировать запросы государства и сообщества к качеству образовательных услуг в наиболее корректной форме. Решение по персоналиям выносит директор, это решение может быть согласовано органом общественного участия, но лишь на основе **контроля** за использованием утверждённых критериев.

Положительные эффекты передачи подобных полномочий заключаются в том, что запросы субъектов внешней среды переводятся непосредственно в заказ администрации на определенное качество образовательных услуг, оказываемых педагогами.

5. Стимулирующие выплаты руководителю образовательного учреждения за эффективность (качество) работы.

Органу общественного участия в управлении образовательным учреждением может быть передана функция **согласования** значений критериев оценки эффективности (качества) работы руководителя ОУ, достигнутых за контрольный период, для их последующей передачи на рассмотрение учредителю (учредителям) образовательного учреждения.

Это позволит повысить прозрачность организации образовательного и воспитательного процесса, реализуемого в школе, и как следствие, даст возможность сформировать заказ администрации на повышение качества образовательных услуг.

Вопросы качества образования и воспитания

6. Проект учебного плана.

Общественный орган может **согласовывать** проект учебного плана на новый учебный год, разработанного совместно с (или предложенного) администрацией образовательного учреждения, что позволяет получить более адекватный запросу участников образовательного процесса (в первую очередь, обучающихся) заказ, чем в случае, когда работа над учебным планом находится в исключительной компетенции администрации школы.

7. Программа и/или план воспитательной работы ОУ.

Общественный орган может **согласовывать** программу воспитательной работы, разработанную совместно с (или предложенную) администрацией образовательного учреждения, а также осуществлять **контроль** за её исполнением.

Положительные эффекты передачи полномочий в данном случае заключаются в том, что запросы субъектов внешней среды переводятся непосредственно в заказ администрации. Например, родители могут считать ряд мероприятий, планируемых в учреждении, неприемлемыми по культурным, религиозным, социальным или иным причинам, и, напротив, некоторые мероприятия могут быть включены в программу под влиянием представителей общественности.

Вопросы функционирования ОУ

8. Годовой календарный учебный график, правила внутреннего распорядка образовательного учреждения.

9. Режим работы учреждения и нагрузка обучающихся.

Общественный орган может **согласовывать** годовой календарный учебный график, правила внутреннего распорядка образовательного учреждения и режим работы учреждения, разработанные совместно с (или предложенные) администрацией образовательного учреждения, и **контролировать** их исполнение со стороны администрации и педагогов ОУ. Осуществление **контроля** за соблюдением администрацией и педагогами ОУ требований в части предельно допустимой нагрузки обучающихся позволит снизить перегрузки учащихся, способствуя, тем самым, сохранению их здоровья.

10. Организация питания учащихся.

Данный вопрос может решаться органом общественного участия в управлении на уровне формирования **предложений** руководителю образовательного учреждения, связанных, в первую очередь, с деятельностью школьной столовой (меню, расписание и условия работы и т.п.).

Положительные эффекты в данном случае заключаются в том, что запросы субъектов внешней среды доводятся до сведения администрации и способствуют более качественной организации питания учащихся.

Требования к управляющему совету ОУ

Учитывая широту спектра приведённого ранее перечня полномочий, который может реализовываться органом общественного участия в управлении образовательным учреждением, а также весомость их влияния на жизнедеятельность школы, можно утверждать, что данный орган должен не только обладать соответствующим названием (наиболее адекватным вариантом в данном случае является «управляющий совет»), но и стать первостепенным органом самоуправления ОУ среди прочих.

В заключении приводится перечень ключевых полномочий органа общественного участия в управлении ОУ, а также его состав. Соблюдение образовательным учреждением нижеуказанных требований закреплённых институционально (в уставе школы) позволит говорить о статусе данного органа как управляющего совета.

Ключевые полномочия управляющего совета ОУ

Большинство из представленных выше полномочий носит ключевой характер, отсутствие которых в функциях органа общественного участия в управлении ОУ, закреплённых институционально, не позволит ему решать в достаточной мере задачи, направленные на повышение качества образования.

К ключевым полномочиям органа общественного участия в управлении образовательным учреждением следует отнести:

✓ согласование программы (концепции, стратегии, отдельных проектов), разработанной совместно с (или предложенной) администрацией образовательного учреждения;

✓ участие в формировании сметы доходов и расходов по приносящей доход деятельности образовательного учреждения, её согласование, а также контроль за расходованием денежных средств администрацией (в случае, если главным распорядителем средств соответствующего (местного) бюджета образовательному учреждению выдано генеральное разрешение на право получения и использования средств от приносящей доход деятельности);

✓ согласование перечня, видов, тарифов платных образовательных услуг, разработанных совместно с (или предложенных) администрацией образовательного учреждения, а также осуществление контроля за их качеством (в случае если перечень, виды, тарифы платных образовательных услуг, предоставляемых образовательным учреждением, не определены учредителем);

✓ утверждение критериев распределения стимулирующей части фонда оплаты труда педагогов, разработанных совместно с (или предложенных) администрацией образовательного учреждения, и контроль за их использованием;

✓ согласование значений критериев оценки эффективности (качества) работы руководителя ОУ, достигнутых за контрольный период;

✓ согласование проекта учебного плана на новый учебный год, разработанного совместно с (или предложенного) администрацией образовательного учреждения;

✓ согласование годового календарного учебного графика, правил внутреннего распорядка образовательного учреждения и режима работы учреждения, разработанных совместно с (или предложенных) администрацией образовательного учреждения, и контроль их исполнения со стороны администрации и педагогов ОУ; контроль за соблюдением администрацией и педагогами ОУ требований в части предельно допустимой нагрузки обучающихся.

Состав управляющего совета ОУ

Рекомендуется при формировании управляющего совета ОУ основываться на следующих принципах:

А) в состав управляющего совета ДОЛЖНЫ входить родители (законные представители) учащихся, которые суммарно должны составлять более половины его членов (представители учредителей (органов управления образованием) могут входить в состав органа, если они являются родителями (законными представителями) кого-либо из обучающихся);

Б) каждая ступень образования, реализуемая образовательным учреждением, ДОЛЖНА быть представлена в управляющем совете родителями (законными представителями)

учащихся; при этом для ОУ, реализующих программы начального, основного и среднего (полного) общего образования, доля представителей той или иной ступени общего образования не может составлять более 50 % от общей численности родительской общественности в управляющем совете;

В) при наличии у образовательного учреждения филиала (филиалов), в котором (которых) ведётся образовательный процесс по основным общеобразовательным программам общего образования, данный филиал (филиалы) ДОЛЖЕН (должны) быть представлен в управляющем совете родительской общественностью (в количестве не менее 1 человека), если в нём (в них) по вышеуказанным программам обучается не менее 15 человек;

Г) в состав управляющего совета МОГУТ входить члены школьной администрации (за исключением руководителя ОУ и не более 1 человека) и педагогического коллектива (суммарная доля членов школьной администрации и педагогического коллектива не может составлять более 1/3 от общей численности совета); при этом члены школьной администрации и педагогического коллектива не могут входить в состав управляющего совета в качестве представителей родительской общественности, в том числе включая случаи, когда они являются родителями (законными представителями) учащихся;

Д) в состав управляющего совета МОГУТ входить рефрентные фигуры местного общества (например, представители предприятий, общественных организаций, депутаты и т.п.);

Е) в составе управляющего совета МОГУТ входить обучающиеся на ступени среднего (полного) общего образования.