

А.А.Седелников

**Государственно-
общественное
управление
образованием в
условиях реализации
№83-ФЗ**

ГОУ в общеобразовательном учреждении

- Модель управляющего совета образовательного учреждения (далее – ОУ) была разработана в 2003–2004 гг. межрегиональной группой под руководством директора Института развития образования Государственного университета – Высшая школа экономики А.А. Пинского и апробирована в ходе федерального эксперимента в 2004–06 гг. в семи субъектах РФ, а затем в 2006-09 гг. широко внедрилась в рамках реализации РКПМО и инициативно в школах 32 регионов РФ.

Результаты внедрения ГОУО

- К основным результатам апробации и внедрения УС можно отнести реальное привлечение производителей и потребителей образовательных услуг к разработке стратегии развития ОУ и оценке итогов реализации этой стратегии, к оценке качества образовательной деятельности и условий ее осуществления.

Преимущества УС

- Существенной особенностью УС, выгодно отличающей их от других известных до этого форм самоуправления в ОУ (советов, попечительских советов, родительских комитетов и др.), было закрепленное в уставе ОУ наделение их перечнем реальных управленческих полномочий и отнесение решений УС к правовым локальным актам учреждения наряду и наравне с приказами руководителя
- Состав управляющего совета ОУ с самого начала был четко регламентирован, что позволило сбалансировать представительство в процедурах принятия стратегических решений ОУ всех основных групп участников образовательного процесса (педагогического персонала, родителей и обучающихся старшего возраста), а также широкой общественности совместно с администрацией ОУ и с его учредителем.

Уровни «включения» УС в управление школой

- **Первый уровень**

предполагает участие управляющего совета в планировании стратегии и осуществлении контроля реализации стратегии развития ОУ, мероприятий, направленных на повышение качества образования и условий образовательного процесса, а также на стимулирование работников к качественному труду. В этом случае за советом закрепляются полномочия по согласованию или утверждению локальных актов школы:

- программы развития учреждения;
- нормативного правового локального акта, устанавливающего порядок и критерии распределения стимулирующей части оплаты труда работников учреждения;
- ежегодного публичного доклада о результатах и достижениях его деятельности.

Уровни «включения» УС в управление школой

- **Второй уровень**

предполагает участие управляющего совета в **планировании реализации стратегии** ОУ и осуществлении контроля ее, включая контроль финансово-хозяйственного обеспечения реализации программы развития. В этом случае он получает полномочия на согласование или утверждение:

- по представлению педагогического совета перечня реализуемых образовательных программ или утверждение профилей обучения на старшей ступени общего образования;
- режима работы ОУ (пяти- или шестидневная неделя);
- проекта плана финансово-хозяйственной деятельности*, включая планы расходования средств, полученных учреждением из внебюджетных источников;
- утверждение отчетов руководителя об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности, включая расходование внебюджетных средств;
- некоторые нормативные полномочия по принятию локальных правовых актов учреждения, обязывающих учреждение и его директора руководствоваться в своей текущей деятельности установленными стратегическими целями и приоритетами развития из утвержденной программы.

- – Ранее управляющий совет согласовывал бюджетную заявку ОУ.

Уровни «включения» УС в управление школой

- **Третий уровень**

допускает участие управляющего совета в реализации стратегии развития ОУ.

В этом случае управляющий совет не только может устанавливать порядок и критерии распределения стимулирующей части фонда оплаты труда, но и непосредственно включаться в принятие решений о ее распределении по определенной внутренним регламентом учреждения процедуре, утверждать ежегодные и перспективные планы материально-технического оснащения ОУ и др.

На этом уровне участия УС получает полномочия по утверждению или согласованию локальных правовых актов, непосредственно регламентирующих реализацию стратегии развития ОУ, в том числе – стратегию ресурсного развития за счет приносящей доход деятельности и фандрайзинга, стратегию маркетинга дополнительных образовательных услуг и основные правовые условия ее реализации и мн. др.

Эффекты УС

- 1. программа развития ОУ, основанная на согласованных с представителями всех участников образовательного процесса стратегических приоритетах, во многих отношениях лучше, чем профессионально и единолично написанная, но не полностью понятая и не принятая как реализующим ее педагогическим персоналом, так и потребителями образовательных услуг
- 2. ежегодный публичный доклад ОУ, принятый и утвержденный управляющим советом, вызывает больше доверия у общественности и территориального органа управления образованием, чем доклад, подписанный только одним руководителем.

Эффекты УС

- 3. Решение такого потенциально конфликтного вопроса, как распределение стимулирующей части оплаты труда, коллегиальным органом, в который входят представители работников (профсоюза), исключает руководителя ОУ из списка адресатов возможных апелляций и жалоб.
- 4. Утвержденный управляющим советом на основе бюджетной сметы годовой план материально-технического оснащения образовательного процесса делает бессмысленным для педагогов личные обращения к руководителю с просьбами и ходатайствами о дополнительном оснащении тех или иных учебных кабинетов*.
- 5. Согласованные с управляющим советом перечень, порядок реализации и ценообразование дополнительных платных образовательных услуг, а также другой приносящей доход деятельности в большей степени удовлетворяют ученическое и родительское сообщество и вызывают меньше вопросов у проверяющих органов.
- * Свои предложения педагоги должны вносить на рассмотрение управляющего совета, обосновывая их с учетом приоритетов принятой программы развития ОУ. Последнее обстоятельство приучает педагога рассматривать проблематику совершенствования своего направления деятельности в общей системе мер развития ОУ с ориентировкой на запросы потребителей образовательных услуг, представитель которых **ТОЖЕ** имеет право решающего голоса в коллегиальном органе управления ОУ.

Эффекты УС

- 6. Установленный УС открытый и подотчетный порядок привлечения и использования средств из внебюджетных источников по утвержденной управляющим советом смете вызывает больше доверия у родителей и других реальных и потенциальных благотворителей, что способствует увеличению количества и размеров таких вложений. Если же в управляющий совет в качестве кооптированных членов будут входить уважаемые всеми люди (авторитетный общественный деятель, крупный работодатель, представитель популярного СМИ и т. д.), то их обращение к спонсорам, благотворителям и учредителям может оказаться результативнее, чем обращение руководителя ОУ

Эффекты УС

- 7. значимые кооптированные члены управляющего совета полезны ОУ и в общении с учредителем: они не могут повлиять на объем подушевого финансирования, но вполне способны добиться выделения учредителем необходимых средств на ремонт здания и благоустройство территории. *(В “обновленном” бюджетном учреждении они смогут сыграть определенную роль в предварительном обсуждении если не объемов, то содержания государственного или муниципального задания).*
- 8. раньше многие руководители ОУ высказывали опасение, что в результате создания управляющих советов к административной власти в ОУ будут допущены непрофессионалы. Действительно эти опасения опровергла. Во многих управляющих советах сегодня бесплатно работают профессиональные менеджеры, экономисты, юристы и научные работники из различных сфер, включая сферу педагогики.

Практика массового внедрения в российских регионах управляющих советов не выявила примеров ухудшения качества управления ОУ и его образовательной деятельности.

Отдельные конфликтные ситуации между управляющим советом и руководителем ОУ или его учредителем свидетельствуют только о том, что еще не сформировались традиции и нормы коллегиального управления. Для их предотвращения необходимо:

- профессиональное обучение коллегиальному менеджменту руководителей образования различного уровня
- обучение общественных управляющих.

Изменения в деятельности автономных и бюджетных учреждений в связи с принятием закона № 83-ФЗ

8 мая 2010 г. был принят Федеральный закон “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений” № 83-ФЗ. После того, как он вступит в силу, многие существенные различия между образовательными бюджетными и автономными учреждениями исчезнут.

В частности, новый закон устанавливает **обязательность информационной открытости и ежегодной публичной отчетности** не только для автономных, но и для бюджетных учреждений.

Ст. 6 Закона № 83-ФЗ

- “Государственное (муниципальное) учреждение обеспечивает открытость и доступность следующих документов:
- 1) учредительные документы государственного (муниципального) учреждения, в том числе внесенные в них изменения;
- 2) свидетельство о государственной регистрации государственного (муниципального) учреждения;
- 3) решение учредителя о создании государственного (муниципального) учреждения;
- 4) решение учредителя о назначении руководителя государственного (муниципального) учреждения;
- 5) положения о филиалах, представительствах государственного (муниципального) учреждения;
- 6) план финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения, составляемый и утверждаемый в порядке, определенном соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, и в соответствии с требованиями, установленными Министерством финансов Российской Федерации;
- 7) годовая бухгалтерская отчетность государственного (муниципального) учреждения;
- 8) сведения о проведенных в отношении государственного (муниципального) учреждения контрольных мероприятиях и их результатах;
- 9) государственное (муниципальное) задание на оказание услуг (выполнение работ);
- 10) отчет о результатах своей деятельности и об использовании закрепленного за ними государственного (муниципального) имущества, составляемый и утверждаемый в порядке, определенном соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, и в соответствии с общими требованиями, установленными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности”.

Изменения в деятельности автономных и бюджетных учреждений в связи с принятием закона № 83-ФЗ

- Руководитель бюджетного учреждения, как и руководитель автономного, будет нести личную имущественную ответственность за результаты финансово-хозяйственной деятельности ОУ.
- Бюджетное учреждение так же, как и автономное, будет финансироваться учредителем не по смете, а в соответствии с заданием на осуществление основной деятельности, предусмотренной уставом учреждения.
- Несомненным шагом к реализации декларированного Законом РФ “Об образовании” принципа “автономности” ОУ является возвращение к понятию “внебюджетное финансирование” в связи с исключением согласно Закону № 83-ФЗ из доходов бюджетов соответствующего уровня (муниципального или регионального) доходов бюджетного учреждения от осуществляемой им приносящей доход деятельности и средств, полученных от спонсоров и благотворителей. Формально такие доходы будут оставаться в распоряжении бюджетного учреждения и не смогут быть изъяты полностью или частично учредителем или включены в состав финансирования задания учредителя по основной образовательной деятельности. Сложности использования подобных доходов бюджетным ОУ останутся только в связи с нахождением их в казначейской системе (автономное учреждение может обслуживаться в кредитных учреждениях по собственному выбору).

Отличия БУ и АУ

Закон № 83-ФЗ не предусматривает введения в бюджетном учреждении коллегиального органа надзора, контроля и непосредственного участия в управлении по крупным финансовым вопросам и сделкам в условиях конфликта интересов учредителя (в автономном учреждении эту функцию исполняет наблюдательный совет). Кроме того, он не исключает из процедуры принятия решений управляющим советом руководителя учреждения и не дает учредителю в нем существенных преимуществ, предусматривая только одного представителя и только по линии образовательного ведомства. Законодатель, вероятно, посчитал достаточной испытанную форму опосредованного контроля – казначейскую систему. Это, пожалуй, самое существенное отличие между автономным и бюджетным учреждением, которое оставил новый закон.

Функции управляющего совета бюджетного ОУ (в условиях реализации № 83-ФЗ)

Руководителям бюджетных ОУ необходимо обратить внимание на следующую норму Закона № 83-ФЗ:
“Руководитель бюджетного учреждения несет перед бюджетным учреждением ответственность в размере убытков, причиненных бюджетному учреждению в результате совершения крупной сделки с нарушением требований...» «... предварительного согласия соответствующего органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения»__**.

__** Статья 6 Закона № 83-ФЗ.

Функции управляющего совета бюджетного ОУ (в условиях реализации № 83-ФЗ)

- Учитывая доказавшую свою эффективность практику вовлечения управляющего совета во взаимоотношения с учредителем, представляется полезным и обоснованным привлечь управляющий совет к согласованию с учредителем решений о совершении учреждением крупной сделки.
- Предпочтительнее для этого внести дополнения и изменения в устав ОУ по расширению полномочий управляющего совета.

Функции управляющего совета бюджетного ОУ (в условиях реализации № 83-ФЗ)

Будет полезно внести в устав бюджетного ОУ по аналогии с полномочием наблюдательного совета автономного учреждения следующее положение:

- “Управляющий совет бюджетного образовательного учреждения дает заключение по проекту плана финансово-хозяйственной деятельности учреждения, копия которого направляется учредителю. Руководитель бюджетного образовательного учреждения принимает по этому вопросу решение после рассмотрения заключения управляющего совета”.

В зависимости от компетентности и опыта общественных управляющих за управляющим советом можно будет закрепить в уставе право согласования и даже окончательного утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности бюджетного ОУ (изъяв эту функцию из полномочий руководителя).

Функции управляющего совета бюджетного ОУ (в условиях реализации № 83-ФЗ)

Успешный опыт участия управляющих советов в обеспечении информационной открытости и публичной отчетности ОУ в последние годы позволяет закрепить за управляющим советом полномочия и по **утверждению** обязательных теперь и для бюджетных ОУ отчетов о деятельности учреждения и об использовании его имущества, а также отчета руководителя об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности.

Функции управляющего совета бюджетного ОУ (в условиях реализации № 83-ФЗ)

- За управляющими советами без всяких дискуссий с момента начала их апробации было решено закрепить следующее полномочие: утверждать либо согласовывать решение руководителя ОУ о сдаче в аренду с согласия учредителя временно неиспользуемого в образовательном процессе имущества и помещений. Данное полномочие в последние годы было мало востребовано на практике.
- Теперь № 83-ФЗ устанавливает следующую норму: “В случае сдачи в аренду с согласия учредителя недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением учредителем или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, финансовое обеспечение содержания такого имущества учредителем не осуществляется”*.
- **Эту серьезную проблему (определение размеров и дополнительных источников финансирования содержания такого имущества) руководителю будет целесообразно выносить на обсуждение в управляющем совете и делегировать ему решение.**
-

* Статья 6 Закона № 83-ФЗ.

Функции управляющего совета бюджетного ОУ (в условиях реализации № 83-ФЗ)

Роль управляющего совета бюджетного ОУ существенно повышается и в решении вопросов его основной образовательной деятельности, поскольку с введением нового стандарта родители получают возможность непосредственно влиять на образовательный процесс, как считают в МОиН РФ.

Вывод:

принятие Закона № ФЗ-83 и изменение правового статуса бюджетных образовательных учреждений не снижают актуальности мероприятий по внедрению и совершенствованию форм государственно-общественного управления в деятельности ОУ в интересах повышения качества российского образования.

Приложения

- В уставе бюджетного ОУ можно закрепить следующую норму (аналог с НС):
- “Управляющий совет бюджетного образовательного учреждения дает рекомендации учредителю в случаях:
- 1) предложения учредителя или руководителя бюджетного образовательного учреждения:
 - – о создании и ликвидации филиалов учреждения, об открытии и о закрытии его представительств;
 - – о реорганизации или ликвидации учреждения;
 - – об изъятии имущества, закрепленного за учреждением на праве оперативного управления;
- 2) предложения руководителя бюджетного образовательного учреждения:
 - – об участии учреждения в работе других юридических лицах, в т. ч. о внесении денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или передаче такого имущества иным образом другим юридическим лицам в качестве учредителя или участника;
 - – о совершении сделок по распоряжению имуществом, которым в соответствии с Законом № 83-ФЗ бюджетное учреждение не вправе распоряжаться самостоятельно;
 - – о совершении крупных сделок;
 - – о совершении сделок, в совершении которых имеется заинтересованность”.

Приложения:

Такие положения, внесенные в устав ОУ, обязывают учредителя не принимать решений без ознакомления с рекомендациями управляющего совета. Причем не учитывать их учредителю будет тем труднее, чем авторитетнее и весомее будет управляющий совет. В любом случае это станет существенным подспорьем руководителю ОУ в процедурах согласования подобного рода решений с учредителем.