

**Методические рекомендации
Министерства образования и науки Российской Федерации
по расширению
общественного участия в формировании образовательной
политики, в управлении и контроле качества образования**

- 1. Введение**
- 2. Обзор и анализ практики общественного участия в управлении и в контроле качества образования**
- 3. Государственно-общественный характер управления образованием**
 - 3.1. Управляющие советы образовательных учреждений**
 - 3.2. Рекомендации по созданию управляющего совета школы**
 - 3.3. Рекомендации по развертыванию деятельности управляющего совета образовательного учреждения**
 - 3.4. Участие общественности в разработке стратегии образовательной деятельности (ФГОС и образовательные программы)**
 - 3.5. Участие общественности в управлении качеством образования**
 - 3.6. Распределение стимулирующей части фонда оплаты труда работников образовательного учреждения с участием управляющего совета**
- 4. Общественное участие в управлении образованием и оценке качества образования на муниципальном и региональном уровнях.**
- 5. Публичная отчетность и информационная открытость образования**
- 6. Участие общественности в государственной (итоговой) аттестации выпускников общеобразовательных учреждений, общественное наблюдение в других процедурах оценки качества образования.**
- 7. Участие общественности в процедурах лицензирования и аккредитации образовательных учреждений.**
- 8. Об обучении общественных управляющих, а также управленческих и педагогических кадров по вопросам государственно-общественного управления.**

1. Введение

В своем послании 2009 года Федеральному Собранию Российской Федерации Президент РФ Д.А. Медведев отметил, что «со следующего года самостоятельность получают школы, ставшие победителями конкурсов в национальном проекте «Образование», и школы, преобразованные в автономные учреждения, а обязательная отчетность таких школ будет резко

сокращена в обмен на, естественно, открытость информации о результатах работы».

Председатель Правительства Российской Федерации В.В.Путин поставил задачу: "Образовательные учреждения должны стать более открытыми, в том числе регулярно публиковать отчеты о своей деятельности, содержащие полную и объективную информацию. А создаваемые в школах общественные управляющие советы должны обладать реальными возможностями влиять на решения по ключевым вопросам в жизнедеятельности школы".

Министр образования и науки РФ А.А. Фурсенко на Президиуме Совета при Президенте России по реализации приоритетных национальных проектов 26 февраля 2010 года в своем выступлении заявил:

«В каждом муниципалитете, в каждой школе должны быть обеспечены:

- деятельность общественных советов, их непосредственное участие в выработке всех ключевых решений по вопросам деятельности школ;
- информационная открытость школ потребителям через систему открытого мониторинга и публичных отчетов;
- при введении НСОТ всем регионам необходимо обеспечить распределение не менее 20% фонда оплаты труда в форме стимулирующих выплат в зависимости от результатов на основании оценки этих результатов школьным советом».

Проект «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года» в разделе «Развитие образования» предусматривает следующее:

«Стратегическая цель государственной политики в области образования – повышение доступности качественного образования, соответствующего требованиям инновационного развития экономики, современным потребностям общества и каждого гражданина.

Реализация этой цели предполагает решение следующих приоритетных задач:

...Четвертая – формирование механизмов оценки качества и востребованности образовательных услуг с участием потребителей, участие в международных сопоставительных исследованиях путем создания:

- прозрачной, открытой системы информирования граждан об образовательных услугах, обеспечивающей полноту, доступность, своевременное обновление, достоверность информации;

...

- прозрачной, объективной системы оценки индивидуальных образовательных достижений учащихся как основы перехода к следующему уровню образования;

- механизмов участия потребителей и общественных институтов в контроле и оценке качества образования».

Целевые ориентиры развития образования Российской Федерации предусматривают к 2012 году:

«...создание в образовательных организациях органов самоуправления, реализующих государственно-общественный характер управления (попечительских, наблюдательных и управляющих советов)».

В документе «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года», подготовленном Правительством РФ (от 17 ноября 2008г. № 1663-р) говорится, что «...важнейшими направлениями формирования новой социальной модели станут общественный диалог, развитие механизмов социального партнерства», «...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».

Целью настоящих методических рекомендаций является обобщение и распространение лучших практик участия общественности в управлении и в контроле качества образования, наработанных при реализации региональных комплексных проектов модернизации образования в рамках Приоритетного национального проекта «Образование» в 2006-2009 гг.

Практика апробации и внедрения форм общественного участия в управлении образованием выявила возможности привлечения к участию общественности на трех уровнях управления образованием:

- уровень образовательного учреждения, где получила наиболее широкое распространение форма под названием «управляющий совет школы»;
- муниципальный уровень в форме муниципальных советов по образованию (по общему образованию, по развитию образования);
- уровень субъекта РФ в форме регионального совета по образованию (по общему образованию, по развитию образования).

Наиболее проработанным на практике является на сегодняшний день уровень общественного участия в управлении на уровне общеобразовательного учреждения в организационной форме управляющего совета.

Также на уровне общеобразовательного учреждения наиболее массовую апробацию прошли различные формы привлечения общественности к контролю качества образования. Одной из таких форм, непосредственно связанной с общественным участием в управлении образовательным учреждением, является участие управляющего совета образовательного учреждения в установлении порядка распределения

стимулирующей части фонда оплаты труда работников и в процедурах распределения таких стимулирующих выплат.

Другими апробированными формами общественного участия в контроле и оценке качества образования являются:

- публичная отчетность образовательного учреждения;
- общественное наблюдение в процедурах итоговой государственной аттестации обучающихся;
- общественное участие в процедурах аттестации педагогических и руководящих работников образования
- участие общественных наблюдателей и общественных экспертов в процедурах лицензирования и государственной аккредитации образовательных учреждений.

2. Обзор практики общественного участия в управлении и в контроле качества образования

В качестве ведущей модели реализации принципа государственно-общественного управления на уровне общеобразовательного учреждения в последние годы получила признание и широкое распространение в школах организационная модель *управляющего совета*, разработанная и апробированная в двухлетнем федеральном эксперименте 2004-2006 гг. в 7 субъектах РФ (Москва, Московская область, Красноярский край, Ярославская, Тамбовская, Калининградская области, Республика Карелия) группой под руководством А.А. Пинского, и внедренная сегодня в общеобразовательных учреждениях 32 регионов РФ в рамках реализации региональных комплексных проектов модернизации образования с 2006 года.

Эта модель позволяет максимально ответственно вовлечь широкие слои «образовательной» общественности (педагогической, родительской, ученической из старшей ступени обучения), а также внешкольной общественности в реальное стратегическое управление школой, соблюдая эффективный и рациональный баланс полномочий между коллегиальным стратегическим управлением и единоличным текущим руководством в образовательном учреждении.

Сегодня организационная форма управляющего совета представляет собой, по существу, интегральную модель государственно-общественного управления на уровне образовательного учреждения. Все остальные реализуемые в порядке п.п. 2 и 5 статьи 35 Закона РФ «Об образовании» организационные формы самоуправления являются в теоретическом плане частыми случаями управляющего совета, а в практическом, организационно-управленческом, плане формами реализации отдельных сторон, свойств, функций и признаков управляющего совета. Например, известный с конца 80-х годов XX века совет школы представляет собой коллегиальный орган, который не имеет в обязательном порядке в своем составе кооптированных из «внешкольной» общественности членов, не имеет представителя учредителя и членство в нем не является обязательным для руководителя

школы. Если несколько изменить перечень полномочий по управлению образовательным учреждением и способы формирования коллегиального органа образовательного учреждения – получим известную теперь модель наблюдательного совета в автономном учреждении, введенную Федеральным законом «Об автономных учреждениях» № 174-ФЗ.

Если вывести из управляющего совета представителей обучающихся, педагогов и оставить в нем без полномочий по принятию обязательных решений только «внешкольных» попечителей и родителей, оказывающих школе благотворительную помощь – получаем известную форму самоуправления под названием «попечительский совет школы», введенную в практику соответствующими Указом Президента РФ и Постановлением Правительства РФ в 1999 году.

Наделение управляющих советов общеобразовательных учреждений полномочиями по участию в *распределении стимулирующей части фонда оплаты труда работников школ* привело к необходимости разработки адекватных инструментов выявления и учета в критериях оценки представлений общественности о результатах профессиональной деятельности в целом, мнения родителей и учащихся о качестве труда конкретных педагогов. Есть основания считать, что возникавшие на первоначальном этапе прогнозы рисков роста социальной напряженности в педагогической среде как реакция на наделение управляющих советов указанным полномочием удалось минимизировать, прежде всего, за счет внедрения эффективных моделей и процедур реализации данного полномочия управляющего совета.

Гражданский кодекс Российской Федерации определяет организационно-правовую форму юридического лица «учреждение», как собственность учредителя и относит к компетенции учредителя определение формы управления учреждением, если иное не установлено другими федеральными законами для того или иного типа учреждения. В отношении образовательного учреждения Закон РФ «Об образовании» от 10.07.1992 г. № 3266-1 в действующей в настоящее время редакции устанавливает для учредителя определенные нормативные предписания по вопросу организации управления в образовательном учреждении.

Статья 2 Закона РФ «Об образовании» формулирует принципы государственной политики в области образования, среди которых указан: «демократический, государственно-общественный характер управления образованием».

Пункт 1 статьи 52 Закона относит к правам родителей (законных представителей) обучающихся право «принимать участие в управлении образовательным учреждением». Пунктом 1 статьи 55 Закона за работниками образовательных учреждений также закреплено «право на участие в управлении образовательным учреждением...».

Регламентацию порядка управления государственным и муниципальным образовательным учреждением Закон относит, в основном, к

уставу образовательного учреждения, который утверждается его учредителем.

Пункт 7б части 1 статьи 13 Закона требует указать в уставе образовательного учреждения структуру, порядок формирования органов управления, их компетенцию и порядок организации их деятельности.

Часть 2.1 статьи 35 Закона устанавливает, что «в части, не урегулированной законодательством Российской Федерации, порядок формирования органов управления образовательного учреждения и их компетенция определяются уставом образовательного учреждения» (п. 2.1 введен Федеральным законом от 03.11.2006 N 175-ФЗ).

К нормативным предписаниям Закона по реализации принципа государственно-общественного характера управления образовательным учреждением можно отнести следующие.

Часть 2 статьи 35: «Управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями строится на принципах единоначалия и самоуправления. Формами самоуправления образовательного учреждения являются совет образовательного учреждения, попечительский совет, общее собрание, педагогический совет и другие формы. Порядок выборов органов самоуправления образовательного учреждения и их компетенция определяются уставом образовательного учреждения».

Часть 5 статьи 35: «Разграничение полномочий между советом образовательного учреждения и руководителем образовательного учреждения определяется уставом образовательного учреждения».

Законодатель дает открытый перечень возможных форм самоуправления в образовательном учреждении, оставляя за учредителем право определить их перечень и наименование в конкретном образовательном учреждении самостоятельно. Именно это обстоятельство позволяет ввести в образовательных учреждениях такое наименование формы самоуправления, как *управляющий совет*.

Все вышесказанное и составляет в настоящее время нормативную правовую основу создания и функционирования в образовательных учреждениях управляющих советов по решению учредителя через утверждение им соответствующей редакции устава образовательного учреждения. Основная проблема современного состояния нормативного правового обеспечения внедрения и развития лучших апробированных форм и наиболее эффективных органов государственно-общественного управления в образовательной практике состоит в следующем. Создание совета образовательного учреждения с реальными управленческими полномочиями – управляющего совета путем разделения полномочий между советом и руководителем образовательного учреждения не является для учредителя императивным (строго обязательным) требованием закона. Реализовать принцип государственно-общественного характера управления образовательным учреждением учредителю закон позволяет как через создание органов самоуправления с исключительно совещательными, рекомендательными и экспертными полномочиями, так и через создание

только форм или даже только одной из форм самоуправления в образовательном учреждении. Действующие подзаконные нормативные правовые акты – Постановления Правительства РФ, утвердившие Типовые положения об образовательных учреждениях, включая и Типовое положение об общеобразовательном учреждении, также не содержат императивных требований к учредителю о создании органа самоуправления и о разделении управленческих полномочий между советом и руководителем образовательного учреждения.

Широкая практика внедрения в общеобразовательных учреждениях модели органа самоуправления в виде управляющего совета оказалась возможной исключительно благодаря использованному регионами, реализующими комплексные проекты модернизации образования, подходу в форме задания субъектом федерации конкурсных условий реализации принципа государственно-общественного управления в образовании с последующим оформлением соответствующих договорных обязательств со стороны учредителя общеобразовательных учреждений - муниципальных образований. Недостатком практической реализации в 2006-2009 гг. по направлению КПРО №5 «Расширение общественного участия в управлении образованием» такого подхода к правовому регулированию в форме договорных обязательств явилась нечеткость, отсутствие детальных критериев и требований к организационно-правовому оформлению участия общественности в управлении образовательным учреждением. Вследствие этого некоторые образовательные учреждения создавали различные формы общественного участия в управлении под одинаковыми наименованиями и наоборот, по-разному называли, по сути, однотипные органы самоуправления. Имела место и практика имитации участия общественности в управлении образовательным учреждением, формального, а, зачастую, фиктивного выполнения региональных критериев и требований.

К сожалению, в рамках реализации РКПРО не были в достаточной мере учтены и использованы методические рекомендации по апробации управляющих советов общеобразовательных учреждений, содержащиеся в Письме Минобрнауки России от 14.05.2004 № 14-51-131 и послужившие основой двухлетнего успешного федерального эксперимента в 7 регионах по апробации органа самоуправления под названием «управляющий совет».

Данные рекомендации содержали четкий порядок формирования управляющего совета путем выборов представителей от всех участников образовательного процесса, кооптации внешкольной общественности, включения в его состав руководителя образовательного учреждения и представителя учредителя. Рекомендации содержали обязательный и факультативный перечень управленческих полномочий, которые управляющий совет получал путем их разделения в уставе между советом и руководителем образовательного учреждения. Принципиальное отличие, содержащееся в указанных методических рекомендациях МОиН РФ, управляющего совета от традиционных советов и других органов самоуправления образовательным учреждением состоит в том, что

управляющие советы наделены полномочиями решать определенные вопросы развития и функционирования образовательного учреждения в соответствии с уставом. При этом руководитель учреждения обязан исполнять решения управляющего совета, принятые в рамках его компетенции. То есть решения управляющего совета носят императивный характер и являются локальными правовыми актами образовательного учреждения так же, как, например, приказы руководителя учреждения, изданные в соответствии с его полномочиями.

В настоящее время ключевая роль в нормативной регламентации участия общественности в управлении общеобразовательным учреждением остается за местным уровнем. Муниципальный учредитель вправе, руководствуясь нормами федерального законодательства, внедрять в подведомственных ему муниципальных образовательных учреждениях орган самоуправления, соответствующий модели управляющего совета, варьируя по своему усмотрению его состав, способы формирования, перечень управленческих полномочий и т.п.

В муниципальных образованиях Ханты-Мансийского АО, во многих муниципалитетах субъектов РФ, реализующих комплексные проекты модернизации образования, учредитель пошел по пути утверждения общих и обязательных для муниципальных общеобразовательных учреждений типовых муниципальных положений об управляющих советах в общеобразовательных учреждениях. На основании и в соответствии с такими положениями общеобразовательными учреждениями были разработаны и приняты новые редакции уставов в части раздела «управление общеобразовательным учреждением», которые после их утверждения учредителем прошли государственную регистрацию и вступили в законную силу.

Поскольку объем устава не позволяет регламентировать все конкретные подробности формирования и функционирования управляющего совета в общеобразовательном учреждении, во многих муниципалитетах разработаны и приняты в качестве рекомендаций модельные локальные акты образовательных учреждений: положение о формировании управляющего совета, положение об управляющем совете, положение о комитетах и комиссиях управляющего совета, регламенты управляющего совета. Кроме общего регламента управляющего совета в регионах, реализующих КПО, где управляющим советам были предписаны полномочия по установлению порядка распределения стимулирующих выплат работникам учреждения, муниципальными органами управления образованием были также разработаны и предложены модельные регламенты распределения стимулирующей части фонда оплаты труда работников с участием управляющего совета учреждения.

Недостатком местного уровня регламентации внедрения управляющих советов в образовательных учреждениях было и остается следующее обстоятельство. Те муниципальные органы управления образованием, которые взяли за основу своих нормативных и инструктивных разработок

методические рекомендации МОиН РФ, сумели создать в подведомственных учреждениях эффективные и дееспособные управляющие советы. Муниципалитеты, которые ориентировались лишь на критерии конкурсного отбора КПМО по направлению №5 «Расширение общественного участия в управлении образованием», вместо модели управляющего совета зачастую создавали органы самоуправления с таким наименованием, мало отличающиеся от привычных формальных совещательных органов – советов, попечительских советов и т.п. и вынуждены были впоследствии имитировать управленческую роль и эффективность таких органов в своих отчетах в рамках реализации КПМО.

В последнее время во многих регионах осуществляется адаптированный перенос модели управляющего совета в дошкольные образовательные учреждения, учреждения начального и среднего профессионального образования.

Широко апробированной в последние годы формой привлечения общественности к оценке качества образования является *публичная отчетность* образовательных учреждений и органов управления образованием. В утвержденных приказом Минобрнауки России от 07.03.2006г. N 46 «Порядке и критериях конкурсного отбора общеобразовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы» «предоставление учредителю и общественности *ежегодного отчета*, обеспечивающего открытость и прозрачность деятельности образовательного учреждения, в том числе, при наличии технической возможности, через сайт в системе Интернет» рассматривалось как один из критериев участия в конкурсном отборе. «Доля общеобразовательных учреждений, имеющих опубликованный (в СМИ, отдельным изданием, в сети Интернет) *публичный отчет* об образовательной и финансово-хозяйственной деятельности» стало одним из показателей реализации направления РКПМО «Расширение общественного участия в управлении образованием».

Для методического обеспечения РКПМО среди прочих инструктивных и нормативных документов было разработано [«Примерное положение о публичном докладе образовательного учреждения»](#), которое, не будучи утвержденным на федеральном уровне, стало модельным документом для создания аналогичных региональных и муниципальных положений.

Значимым фактором, определяющим проблемы качества публичных отчетов, являются недостатки инструктивно-методической и нормативной правовой базы. Традиционная ссылка на п.2 Статьи 32 Закона РФ «Об образовании»: «3) предоставление учредителю и общественности ежегодного отчета о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств» не решает проблемы.

Настоящим нормативным предписанием законодатель обязал образовательное учреждение ежегодно предоставлять учредителю и

общественности отчет и определил обязательную часть содержания такого отчета – о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств. Не определенный законодателем термин «общественность» в контексте данной статьи Закона правомерно истолковать как «неопределенный круг лиц», который не может быть ограничен только, например, участниками образовательного процесса или только родителями (законными представителями) обучающихся. Требование законодателя «предоставлять общественности отчет» невозможно истолковать иначе, как требование публичности, которая может быть реализована нормативно закрепленным обеспечением беспрепятственного равновозможного доступа для всех без исключения граждан к содержанию ежегодного отчета образовательного учреждения о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств. При этом доступ граждан к документу может быть реализован как в виде открытого доступа к опубликованному и (или) изданному тексту, так и в виде заявительного порядка ознакомления с содержанием отчета, что не лишает его признаков доступности и публичности.

Важным здесь является тот факт, что законодатель не обязал образовательное учреждение предоставлять общественности информацию по другим вопросам деятельности учреждения и требование равнодоступной публичной отчетности образовательного учреждения по вопросам качества условий образовательного процесса или по другим сторонам его уставной образовательной деятельности не имеет сегодня под собой законодательных оснований.

Требование публичной отчетности государственных и муниципальных образовательных учреждений, не нашедшее законодательного закрепления, также не получило нормативного закрепления в Типовых положениях об образовательных учреждениях различных типов и видов. Именно в Типовых положениях об образовательных учреждениях целесообразно было бы изложить общие требования к стандартам публичной отчетности, а также особенные требования к публичной отчетности по каждому виду и типу образовательного учреждения. В Типовых положениях нецелесообразна подробная регламентация порядка, процедур публичной отчетности, форматов документов. Здесь было бы достаточным использовать апробированный для автономных учреждений подход – принятие постановлениями Правительства Российской Федерации для соответствующих типов и видов образовательных учреждений Правил публичной отчетности и организации доступа граждан к документам образовательного учреждения. Так, принятое в развитие норм Федерального закона «Об автономных учреждениях» № 174-ФЗ и действующее с 01.01.2008г. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил опубликования отчетов о деятельности автономного учреждения и об использовании закрепленного за ним имущества» задает обязательность ежегодного опубликования отчетов автономных учреждений по формам, утверждаемым их учредителями. Также Правила устанавливают четкие требования к обязательной части содержания публичной отчетности.

Публичный отчет автономного учреждения имеет два обязательных раздела. Первый – отчет о деятельности автономного учреждения, содержащий сведения за каждый из двух предшествующих опубликованию лет об исполнении задания учредителя, об общем количестве потребителей бесплатных, частично платных и платных услуг, об их стоимости для потребителей, об объеме финансового обеспечения задания учредителя, о перечнях видов деятельности и разрешительных документах и др. Второй – отчет об использовании закрепленного за автономным учреждением имущества. Важным моментом является закрепленное Правилами право учредителя включать в обязательные сведения в содержании отчета также *иные сведения по усмотрению учредителя*. К несомненным достижениям рассматриваемых Правил необходимо отнести требование информирования о рассмотрении и утверждении публичного отчета коллегиальным органом автономного учреждения – наблюдательным советом, а также регламентация размещения отчета на сайтах в сети Интернет и порядка информирования граждан о дате и месте опубликования отчета и о сайтах, на которых размещены отчеты в сети Интернет. Данные Правила могли бы послужить аналогом для нормативной регламентации публичной отчетности государственных и муниципальных образовательных учреждений.

Относительным недостатком рассматриваемых Правил для *образовательных* автономных учреждений можно считать их нацеленность, прежде всего, на показатели экономического, финансово-хозяйственного, имущественного характера, тогда как внедрение публичной отчетности в образовании должно предполагать использование ее процедур в качестве инструмента вовлечения общества, в том числе непосредственных потребителей образовательных услуг, в оценку качества образования и в управление качеством образования, а не только обеспечивать общественный контроль финансово-хозяйственной деятельности образовательных учреждений. Неоднозначным также является требование обязательности публикации отчета в СМИ – это дорогостоящая процедура, учитывая объем сведений, которые автономное образовательное учреждение обязано отразить в публикации.

В отсутствии детально проработанного федерального законодательного обеспечения публичной отчетности образовательных учреждений и систем образования несомненный интерес представляет становящаяся практика некоторых регионов регламентировать это на уровне *регионального законодательства*, а также разработанные на уровне школ процедуры и регламенты, в особенности, затрагивающие аспекты подготовки и обеспечивающие ориентацию публичного доклада на удовлетворение общественного интереса, на выявление информационных потребностей общественности, на обсуждение и согласование публичной отчетности с управляющим советом, на организацию обратной связи по результатам распространения публичного доклада. Именно этот опыт и его использование может служить хорошей основой для разработки эффективной системы нормативного правового регулирования публичной

отчетности образовательных учреждений, муниципальных и региональных систем образования.

Другими апробированными в последние годы эффективными формами общественного участия в контроле и оценке качества образования являются:

- участие общественных наблюдателей и общественных экспертов в процедурах лицензирования и государственной аккредитации образовательных учреждений;
- общественное участие в процедурах аттестации педагогических и руководящих работников образования;
- общественное наблюдение в процедурах итоговой государственной аттестации обучающихся, в процедурах проведения контрольных и тестовых работ для учащихся образовательных учреждений;
- общественное участие в работе медальных, конфликтных и иных комиссий.

Сегодня государственная аккредитация является основной формой государственного контроля за качеством образования в образовательном учреждении (включая качество условий, процесса и результатов). Другой важной формой контроля качества условий образования является процедура лицензирования. Придание этим процедурам оценки качества государственно-общественного характера осуществляется через привлечение в них представителей общественности. Участие последних в данной процедуре правомерно и практикуется в следующих формах:

- участие представителей общественности в экспертной комиссии, проводящей оценку;
- участие общественных наблюдателей в процедурах государственной аккредитации и лицензирования образовательного учреждения;
- участие в подготовке и проведении аккредитации и лицензирования органа государственно-общественного управления (управляющего совета) образовательного учреждения.

Решением органа (службы), проводящего аккредитацию, создается аккредитационная комиссия. В состав аккредитационной комиссии, как правило, включаются представители образовательных учреждений, научных организаций, методических служб, профессиональных общественных организаций и объединений, кроме лиц, находящихся на оплачиваемой работе в аккредитуемом образовательном учреждении. Как показывает практика проведения аккредитации в регионах, участие представителей гражданских институтов, родительской общественности является крайне редким явлением. Общественная составляющая представлена преимущественно профессиональной педагогической общественностью.

За основу подхода к разработке механизмов включения общественности в процедуры аккредитации и лицензирования в регионах взяли апробированные принципы участия представителей гражданских

институтов в экспертизе в рамках конкурсного отбора национального проекта «Образование», когда гражданские институты выдвигают своих представителей в состав экспертной комиссии. Аналогичен порядок организации проведения процедуры лицензирования образовательного учреждения.

Апробированным вариантом является включение в аккредитационную комиссию или экспертную комиссию по лицензированию членов муниципального совета по образованию, а также членов управляющих советов других образовательных учреждений.

Представители общественности могут непосредственно участвовать в процедурах аккредитации и лицензирования в двух основных позициях (иметь различный статус): *общественного эксперта и общественного наблюдателя*. Для реализации позиции эксперта необходимым является организация специальной подготовки представителей общественности. Определенный опыт подготовки общественных экспертов накоплен в рамках национального проекта «Образование».

В различных регионах апробированы следующие варианты организации работы общественных экспертов:

- в составе единой группы экспертов (совместно с «профессионалами» педагогами);
- самостоятельно (как группа общественных экспертов) с последующим представлением результатов (заключения) в комиссию.

Нормативные правовые предписания Закона РФ «Об образовании», позволяющие осуществить допуск представителей общественности к участию в процедурах лицензирования и аккредитации образовательных учреждений, содержатся в статье 33. «Порядок создания образовательных учреждений и регламентация образовательной деятельности» (в ред. Федерального закона от 20.04.2007 N 56-ФЗ).

В экспертной комиссии, предусмотренной процедурой лицензирования, законодатель предусмотрел участие представителей профессиональной педагогической и научной общественности.

В коллегиальном органе по аккредитации законодателем предусмотрено включение в его состав также представителей осуществляющих деятельность в области образования общественных объединений, а для профессионального образования – еще и представителей обучающихся и объединений работодателей. Позиции, функции, права и обязанности представителей общественности в экспертной комиссии и в коллегиальном органе по аккредитации федеральный законодатель не указал. Не раскрыты эти вопросы и в подзаконных нормативных актах – положениях о государственной аккредитации и о лицензировании в действующих редакциях.

Правомерно считать, что конкретные механизмы и формы участия общественности в процедурах государственной аккредитации и

лицензирования образовательных учреждений федеральное законодательство относит к компетенции субъектов РФ, что подтверждает также статья 28.1. «Полномочия Российской Федерации в области образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации» (введена Федеральным законом от 29.12.2006 N 258-ФЗ (ред. 01.12.2007)).

На основании и в развитие этого регионы развивали собственные различные практики вовлечения общественности в данные процедуры оценки качества образования и их нормативного правового обоснования.

Так, например, Приказом от 21.10.1999 г. №702 (с изм. от 29.12.2007г. №1746-р) Комитета по образованию администрации Санкт-Петербурга утверждено Положение о государственной аккредитации образовательных учреждений в Санкт-Петербурге, которое устанавливает *государственно-общественный характер* данной процедуры:

«4.2. Для проведения государственной аккредитации образовательного учреждения при Комитете по образованию создается постоянно действующий государственно-общественный орган - Аккредитационная коллегия. В ее состав включаются представители Комитета по образованию, представители органов управления образованием различных уровней, органов местного самоуправления и (или) местных (муниципальных) органов управления образованием, общественных организаций и объединений, осуществляющих деятельность в области образования, представителей объединений работодателей.

4.3. Порядок формирования и деятельности Аккредитационной коллегии определяется Положением, утвержденным Комитетом по образованию.

4.4. Предметом и содержанием деятельности Аккредитационной коллегии является установление типа, вида и категории образовательного учреждения в соответствии с требованиями, предъявляемыми к ним...

4.6. На основании решения Аккредитационной коллегии издается распоряжение Комитета по образованию о государственной аккредитации либо об отказе в государственной аккредитации образовательного учреждения...».

Достаточно широко апробированы в региональной практике в последние годы эффективные формы общественного участия в контроле и оценке качества образования:

- общественное участие, как в качестве наблюдателей, так и в качестве общественных экспертов в процедурах аттестации педагогических и руководящих работников образования;

- общественное наблюдение в процедурах итоговой государственной аттестации обучающихся, в процедурах проведения контрольных и тестовых работ для учащихся образовательных учреждений;

- общественное участие в работе медальных, конфликтных и иных комиссий.

Правомерность привлечения представителей общественности в указанных процедурах может быть обоснована, как правило, общей

государственной политикой в области образования в части привлечения общественности к процедурам оценки качества образования и аналогией закона (или аналогией права) при регламентации указанных процедур на региональном уровне их нормативного правового регулирования.

Тем более интересна практика регионов в этой области нормотворчества. Так, в Ханты-Мансийском АО в 2007 году региональным Правительством принято постановление «Об общественном наблюдении в сфере общего образования автономного округа», которое определяет понятие «общественный наблюдатель» на территории региона:

«В целях реализации Закона автономного округа от 16 октября 2006 года №104-оз "О государственно-общественном управлении в сфере общего образования Ханты-Мансийского автономного округа-Югры», повышения эффективности общественного контроля в сфере общего образования автономного округа, Правительство автономного округа постановляет:

1. Службе по контролю и надзору в сфере образования автономного округа осуществлять процедуры итоговой аттестации учащихся, в том числе в форме и по технологии единого государственного экзамена, лицензирования образовательных учреждений, аттестации образовательных учреждений, аттестации администраций образовательных учреждений с участием общественных наблюдателей в сфере общего образования автономного округа.
2. Департаменту образования и науки автономного округа:
 - 2.1. Осуществлять процедуры аттестации педагогических кадров, проведения контрольных и тестовых работ для учащихся образовательных учреждений автономного округа, работы медальных, конфликтных и иных комиссий автономного округа в сфере общего образования с участием общественных наблюдателей в сфере общего образования автономного округа.
 - 2.2. Совместно со Службой по контролю и надзору в сфере образования автономного округа:
 - 2.2.1. Сформировать группы общественных наблюдателей по общему образованию автономного округа в срок до 1 ноября 2007 года.
 - 2.2.2. Разработать и утвердить форму удостоверения общественного наблюдателя в сфере общего образования автономного округа, положение об общественном наблюдателе в сфере общего образования автономного округа в срок до 1 октября 2007 года.
3. Рекомендовать органам местного самоуправления автономного округа:
 - 3.1. Осуществлять процедуры итоговой аттестации учащихся, в том числе в форме и по технологии единого государственного экзамена, аттестации педагогических кадров, проведения контрольных и тестовых работ для учащихся, работы медальных, конфликтных и иных комиссий в сфере общего образования с участием общественных наблюдателей в сфере общего образования.
 - 3.2. Сформировать группы общественных наблюдателей по общему образованию муниципального образования в срок до 1 ноября 2007 года.

3.3. Разработать и утвердить форму удостоверения общественного наблюдателя в сфере общего образования муниципального образования в срок до 1 октября 2007 года.

4. Контроль за соблюдением настоящего постановления возложить на заместителя Председателя Правительства автономного округа Майорова А.Н.

Председатель Правительства
автономного округа
А.В.Филипенко»

В Тамбовской области разработано и принято достаточно детализированное региональное Положение «Об организации системы общественного наблюдения (контроля) за проведением государственной (итоговой) аттестации выпускников IX классов образовательных учреждений в новой форме».

Формой участия общественности в контроле качества образования можно считать нормативные предписания статьи 38 Закона РФ «Об образовании» «Государственный контроль качества образования» (в ред. Федерального закона от 20.04.2007 N 56-ФЗ):

«1. ...Основаниями для проведения внеплановой проверки содержания и качества подготовки обучающихся, уровня и направленности образовательных программ, реализуемых в аккредитованных образовательном учреждении или его филиале либо научной организации или ее филиале, являются обращения органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, граждан.

3. *Основаниями для рассмотрения федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим управление в сфере образования, вопроса о направлении в образовательное учреждение обязательного для исполнения предписания также могут являться:*

1) *решение общего собрания родителей (законных представителей) обучающихся, обращение органа государственной власти или органа местного самоуправления, на территориях которых находится данное образовательное учреждение, - в отношении образовательного учреждения, реализующего общеобразовательные программы, или образовательного учреждения дополнительного образования детей;*

2) *решение общего собрания обучающихся, обращение органа государственной власти или органа местного самоуправления, на территориях которых находится данное образовательное учреждение, представление органа службы занятости населения - в отношении образовательного учреждения, реализующего профессиональные образовательные программы».*

Механизмы общественного участия в оценке качества образования (общественная экспертиза, общественное наблюдение и др.) получили свое оформление в разрабатываемых и внедряемых в последнее время региональных концепциях *систем оценки качества* образования в рамках решения задачи формирования общероссийской системы оценки качества образования и ее региональных структур. Кроме государственно-ведомственной оценки такая система предполагает также вневедомственную независимую оценку, включающую общественную оценку качества образования. Задача ближайших лет – разработать нормативное правовое обеспечение создания и функционирования таких систем.

А.А.Фурсенко, Министр образования и науки РФ на итоговой коллегии Минобрнауки России 19 марта 2010 года поставил следующую перспективную задачу:

«В рамках комплексных проектов продемонстрирована важность общественного участия в принятии решений на всех этапах и уровнях выработки этих решений. Сейчас необходимо сделать следующий шаг - перенести полученные результаты на всю систему образования. Мы можем и должны сделать это через реализацию национальной образовательной инициативы "Наша новая школа".

Какие именно решения и подходы мы должны распространить в рамках реализации этой Инициативы. В первую очередь, это комплексный характер изменений, взаимосвязано включающий основные направления комплексных проектов: финансовые инструменты (нормативно-подушевое финансирование и новые системы оплаты труда, обновление сети образовательных учреждений, общественное участие и систему оценки качества».

3. Государственно-общественный характер управления образованием

3.1. Управляющие советы образовательных учреждений

Управляющий совет как «орган самоуправления», предусмотренной Законом РФ «Об образовании», является коллегиальным представительным органом совместного управления школой с одной стороны учредителя и директора, с другой - представителей учителей, других работников школы, учащихся и их родителей (законных представителей), представителей «внешкольной», но заинтересованной в делах школы и активной общественности. Он есть действительный орган государственно-общественного управления образованием в школе, как это провозглашается в статье 2 Закона РФ «Об образовании».

Автором идеи управляющего совета школы является А.А. Пинский. Он показал, что Закон РФ «Об образовании» позволяет, при согласии

учредителя, создать в школе коллегиальный орган государственно-общественного управления, орган реального участия представителей общества в управлении образовательным учреждением в целом, а не отдельными фрагментами его деятельности. Иначе говоря, у директора школы изымаются, а управляющему совету передаются полномочия по принятию решений по определенным и достаточно значимым вопросам деятельности школы из перечня компетенции и ответственности образовательного учреждения, предусмотренного статьей 32 Закона РФ «Об образовании». Термин «управляющий совет» выбран именно для того, чтобы подчеркнуть обязательность наличия у этого органа **управленческих полномочий** (прав на принятие управленческих **решений** по ряду значимых вопросов функционирования и развития общеобразовательного учреждения в целом и ответственности за принятые решения).

Основными задачами управляющего совета являются:

а) определение основных направлений развития общеобразовательного учреждения;

б) повышение эффективности финансово-экономической деятельности общеобразовательного учреждения, стимулирование труда его работников;

в) содействие в создании в общеобразовательном учреждении оптимальных условий и форм организации образовательного процесса;

г) контроль за соблюдением надлежащих условий обучения, воспитания и труда в общеобразовательном учреждении, сохранения и укрепления здоровья обучающихся, за целевым и рациональным расходованием финансовых средств общеобразовательного учреждения.

Управляющий совет имеет полномочия и осуществляет следующие функции, зафиксированные в уставе общеобразовательного учреждения:

1. Принимает изменения и (или) дополнения в устав общеобразовательного учреждения (после чего вносит данные изменения и дополнения на рассмотрение и утверждение учредителя), в том числе в части определения:

- прав и обязанностей участников образовательного процесса;
- структуры, компетенции, порядка формирования и работы органов самоуправления общеобразовательного учреждения;
- порядка и оснований отчисления обучающихся;
- системы оценок при промежуточной аттестации, форм и порядка ее проведения.

2. Принимает решения по:

- определению режима занятий обучающихся.
- введению (отмене) единой формы одежды для обучающихся и работников в период занятий.

3. Устанавливает порядок распределения стимулирующих выплат из фонда оплаты труда работников образовательного учреждения.

4. Согласовывает по представлению руководителя образовательного учреждения:

- заявку на бюджетное финансирование и смету расходования средств, полученных общеобразовательным учреждением от уставной приносящей доходы деятельности и из иных внебюджетных источников, а при введении порядка государственных и муниципальных заданий – согласовывает финансовый план их исполнения;

- изменение «школьного компонента» учебного плана;

- введение новых методик образовательного процесса и образовательных технологий;

- изменения и дополнения правил внутреннего распорядка общеобразовательного учреждения.

5. Согласовывает решения руководителя образовательного учреждения и педагогического совета в части:

а) материально-технического обеспечения и оснащения образовательного процесса, оборудования помещений общеобразовательного учреждения;

в) выбора учебников из утвержденных федеральных перечней учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе;

г) создания в общеобразовательном учреждении необходимых условий для организации питания, медицинского обслуживания обучающихся.

6. Координирует деятельность в общеобразовательном учреждении общественных (в том числе детских и молодежных) организаций (объединений), не запрещенную законом;

7. Регулярно информирует участников образовательного процесса о своей деятельности и принимаемых решениях.

8. Утверждает программу развития образовательного учреждения как стратегию его деятельности, обеспечивающей достижение заявленных целей (результатов освоения образовательной программы), включая обоснование основных подходов к организации образовательного процесса, базовых ценностей, принципов и норм совместной жизни и деятельности субъектов школьного сообщества, образовательных программ, технологий, форм и методов обучения и воспитания.

9. Согласует основные образовательные программы в части, отнесенной требованиями ФГОС к компетенции образовательного учреждения.

10. Заслушивает и утверждает ежегодный отчет руководителя образовательного учреждения по итогам учебного и финансового года, утверждает ежегодный публичный доклад образовательного учреждения учредителю и общественности.

11. Рассматривает иные вопросы, отнесенные к компетенции управляющего совета уставом образовательного учреждения.

12. Управляющий совет правомочен, при наличии оснований, ходатайствовать перед руководителем о расторжении трудового договора с педагогическими работниками и работниками из числа вспомогательного и административного персонала.

Решения управляющего совета по вопросам, отнесенным к его ведению уставом образовательного учреждения, обязательны для исполнения руководителем образовательного учреждения, его работниками, участниками

образовательного процесса. По вопросам, для которых уставом общеобразовательного учреждения управляющему совету не отведены полномочия, решения управляющего совета носят рекомендательный характер.

Управляющий совет – это коллегиальный представительный орган, формируемый посредством процедур выборов, назначения и кооптации. К составу управляющего совета и к процедурам его формирования также существуют вполне определенные требования. Управляющий совет состоит из избираемых членов, представляющих:

а) родителей (законных представителей) обучающихся всех ступеней общего образования;

б) работников образовательного учреждения;

в) обучающихся, как правило, третьей ступени общего образования (уставом общеобразовательного учреждения может быть предусмотрено введение в управляющий совет учащихся второй ступени начиная с возраста 14 лет).

В состав управляющего совета также входят руководитель образовательного учреждения и представитель учредителя, назначаемый приказом соответствующего органа управления образованием.

По решению управляющего совета в его состав также могут быть приглашены и включены граждане, чья профессиональная и (или) общественная деятельность, знания, опыт и возможности могут позитивным образом содействовать функционированию и развитию данного общеобразовательного учреждения (кооптированные члены управляющего совета).

Общая численность управляющего совета определяется уставом общеобразовательного учреждения. Количество членов из числа родителей не может быть меньше $\frac{1}{4}$ и больше $\frac{1}{2}$ общего числа членов. Количество членов из числа работников образовательного учреждения не может превышать от общего числа членов. Остальные места в управляющем совете занимают: руководитель общеобразовательного учреждения, представитель учредителя, представители обучающихся и кооптированные члены.

Если школьный коллектив и учредитель создают в образовательном учреждении «орган самоуправления» под названием «управляющий совет», они обязаны описать в уставе все вышеперечисленные существенные и необходимые признаки и свойства управляющего совета. Либо они должны применить иное название к создаваемому «органу самоуправления».

Наименование «управляющий совет» было окончательно признано как массово употребляемое в отношении «органов самоуправления» в школах в постановлении Правительства РФ от 14 февраля 2006 г. № 89 "О мерах государственной поддержки образовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы" и в Приказе Министерства образования и науки РФ от 07 марта 2006 г. № 46 «Об утверждении Порядка и критериев конкурсного отбора общеобразовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы»,

регламентирующими реализацию Приоритетного Национального проекта «Образование».

Для современного российского менталитета еще непривычна идея наделения коллегиального представительного органа, состоящего из людей, работающих безвозмездно, такой суммой полномочий по управлению муниципальным (государственным) учреждением. Многим руководителям образовательных учреждений и органов управления образованием такой орган в сравнении с единоначальным руководителем представляется недостаточно ответственным. Поэтому вопрос об ответственности управляющего совета, сопряженной с предоставленной ему управленческой компетенцией, остается сегодня достаточно актуальным.

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения управляющим советом своих обязанностей по управлению образовательным учреждением учредитель имеет закрепленное в уставе учреждения право распустить данный состав управляющего совета и в предусмотренный уставом срок назначить и провести процедуры формирования нового состава управляющего совета. Данная процедура аналогична увольнению нерадивого руководителя образовательного учреждения и к тому же не обременена нормами и процедурами Трудового кодекса РФ, как в случае увольнения единоначального руководителя. Если руководитель издает приказ в противоречие с действующим законодательством, такой приказ является ничтожным, не имеющим юридической силы изначально. Такое же правило распространяется и на решения управляющего совета.

Если руководитель настаивает на исполнении подчиненными противоречащего законодательству приказа, распоряжения, либо иным образом злоупотребляет своим служебным положением из корыстных или иных побуждений, к нему, в зависимости от результатов и последствий таких действий, применяются соответствующие нормы Административного или Уголовного кодекса РФ.

Управляющий совет, как орган коллегиальный, для злоупотребления своим положением должен превратиться в преступное сообщество, сговорившееся между собой совершить то или иное злоупотребление или преступление, что даже теоретически трудно себе представить. Однако, в случае принятия решений управляющим советом или совершения членами управляющего совета иных деяний, наказуемых в уголовном порядке, лица, входящие в состав управляющего совета, при доказательстве их вины за принятие указанных решений или организацию указанных деяний, могут по решению суда нести ответственность как руководители преступных сообществ, как установлено действующим законодательством. Из сказанного видно, что управляющий совет вполне ответственен за свои решения в рамках отведенных ему полномочий, а также за последствия реализации таких решений не менее, чем единоначальный руководитель образовательного учреждения. Кроме формальной, по закону, ответственности, управляющий совет в целом и каждый член управляющего совета индивидуально несет также еще и большую моральную ответственность перед всеми участниками

образовательного процесса, рискуя своей деловой и человеческой репутацией в общественном мнении школьного сообщества и муниципального (местного) сообщества города или села.

Многие руководители российских школ и органов управления образованием привыкли считать коллегиальные органы управления недостаточно эффективными и оперативными в сравнении с единоначальным руководством, а участие в них представителей общественности истолковывают как приход к управлению школой «непрофессионалов» в области педагогики.

Действительно, коллегиальный орган не должен заниматься оперативным и повседневным текущим управлением, его роль в управлении стратегическая и нормативная, что видно уже из перечня отведенных ему формальных полномочий. Что касается вопроса о непрофессионализме, то один из основных авторов реформ в системе образования Великобритании Майкл Барбер отмечает, что и в его стране «в послевоенные годы (*прошлого века – авт.*) политики вообще были склонны отдавать контроль за содержанием образования и учебным процессом на откуп профессиональным педагогам. Когда же, осознав необходимость внешней ответственности, они попытались себе этот контроль вернуть, неизбежно возникли конфликты с профессионалами... В 70-х и на протяжении большей части 80-х годов – по крайней мере в Англии – создавалось впечатление, что учителя и остальное общество существуют в разных мирах... Последнее и, пожалуй, самое важное преимущество системы ответственности для учителей заключается в том, что она создала своего рода «непорочный круг», связывающий педагогов с обществом... Все изменила система ответственности. Именно она ставит понятные для общества цели, в которые можно верить. Она обеспечивает обратную связь с обществом, показывая налогоплательщикам, что их деньги не пропадают даром. Заставляя систему работать над собственными ошибками, ответственность создает основу для постоянного самосовершенствования, дающего обществу уверенность и надежду»¹.

Практика управляющих советов подавляющего большинства школ в 32 регионах России в течение последних лет показывает, что в таком порядке к управлению школой привлекаются профессиональные юристы, экономисты, менеджеры и специалисты многих других профессий совершенно бесплатно. Если бы школа попыталась получить их консультации и помощь иным образом, то у школы вряд ли хватило бы финансовых средств для оплаты их услуг.

Управляющий совет позволяет образовательному ведомству, профессиональному педагогическому сообществу и представителям общества согласовать свои интересы и цели в сфере общего образования непосредственно в школе с учетом местных, в том числе, национально-культурных, социальных и экономических условий, распределить между

¹ Майкл Барбер. Инаугурационная лекция в честь Эдвина Делаттра, прочитанная в Бостонском университете 4.11.2003 года. Пер. с англ. С.Р. Кульда.

школой и обществом задачи по достижению этих общих целей, совместно действовать и оценивать продвижение к своим целям, успехи вознаграждать, а из неудач делать выводы и развивать сотрудничество.

Управляющий совет позволяет открыть школу и образовательное ведомство для общества, непосредственно включить общество в решение задач и проблем образования без использования механизмов общественного участия в управлении и контроле, основанных на институте частной собственности, рыночных отношениях и правоотношениях «продавец – покупатель» образовательных услуг, что закономерно привело бы к приватизации образовательной отрасли с риском возможной утраты такой социальной ценности, как общедоступное и бесплатное общее образование.

Решая вопрос о создании в школе управляющего совета, необходимо также помнить, что «...будущая демократизация общества готовится демократией школы; авторитарная школа не может сформировать будущих граждан демократического общества...»².

Наконец, с созданием управляющего совета школа становится действительно открытой в том смысле, который придает термину «открытое общество» Карл Поппер: «существующая между законами государства и привычными неформальными нормами, традициями и табу область личных решений индивида с ее проблемами и ответственностью не только расширяется, но и постоянно **вынуждает** индивида принимать личные ответственные решения, ответственно действовать в сообществе людей», что и составляет сущность идеи гуманизации как образования, так и социального управления и, в частности, управления образованием.

Исходя из сказанного, можно сделать вывод, что управляющий совет призван выстроить, организовать и развивать конструктивное партнерство участников образовательного процесса, школы и местного сообщества, обеспечить прозрачность и отчетность в деятельности школы, стратегическое мышление и планирование в управлении школой, выстроить внутреннюю среду школы на принципах открытости и гуманизма, сформулировать гражданский, общественный заказ к образованию.

Будучи созданным в школе, управляющий совет занимает позицию «дружелюбного критика» в отношении руководителя школы и ее профессионального коллектива и организует общее обсуждение в школьном сообществе для понимания того, что представляет собой школа сегодня, что она делает, что и кого удовлетворяет и что и кого не удовлетворяет в школе и в результатах ее деятельности.

В итоге такого обсуждения управляющий совет способен привести школьное сообщество к пониманию необходимости стратегического планирования и к организации включения возможно большего числа участников образовательного процесса и представителей общества в определение миссии своей школы, в формулирование конкретных и

² С. Френе. Избранные педагогические сочинения. М.:1990

измеримых, ориентированных во времени, достижимых и взаимно поддерживающих целей общей совместной деятельности.

Это создает основу для дальнейшей конструктивной работы управляющего совета, руководства школы и ее профессионального коллектива по определению необходимых нововведений и изменений, призванных обеспечить осуществление миссии школы и достижение согласованных общих целей.

Результатом такой работы должна стать стратегическая программа – детальный всесторонний комплексный план развития школы и совершенствования ее деятельности, являющийся основанием для принятия всех последующих управленческих решений, в том числе по принятию образовательной программы (программ), для развития самого управляющего совета и руководителя школы.

Для того чтобы обеспечить реализацию программы развития, управляющий совет должен установить порядок управления ее реализацией и контроль, мониторинг и оценку ее исполнения. Функцией руководителя школы в этой совместной управленческой деятельности будет в основном разработка и реализация краткосрочных, как правило, на период учебного года, целей и планов их реализации, согласованных наилучшим образом с целями стратегическими и с общей программой развития школы.

На управляющий совет возлагается, во-первых, задача сформулировать общие, то есть согласованные и принятые в школьном сообществе ориентиры, нормы и руководства для предпринимаемых действий и принимаемых решений, а также разработать необходимые процедуры и правила для эффективной реализации программы развития, для чего управляющий совет и наделяется правом принимать нормативные решения.

Другой важной задачей управляющего совета будет эффективное распределение ресурсов для достижения целей стратегической программы развития – разработка и принятие сметы бюджетного финансирования и распределения средств, полученных из внебюджетных источников.

Известным и широко применяемым управленческим инструментом, который полезно использовать управляющему совету для управления реализацией программы развития, является метод управления по целям. Этот метод позволяет оптимальным образом соединить планирование и контроль исполнения планов в сложной области человеческих взаимоотношений в процессе демократически управляемой совместной деятельности. Кроме того, это также эффективный способ согласования мотивации и целей участников совместной работы с общепринятыми целями программы развития школы.

На этапе проверки и оценки достижений образовательного учреждения в установленные периоды времени управляющий совет определяет степень достижения целей и эффективность использования ресурсов, выявляет проблемы и помехи, дефекты и дефициты, определяет их причины, принимает решения о вознаграждении участников за эффективную работу, используя свои полномочия по распределению выплат стимулирующего характера педагогическим и иным работникам школы, и вырабатывает рекомендации

руководителю школы о комплексе корректирующих мер при планировании дальнейшей работы, принимает изменения и дополнения в ранее утвержденные программу, планы, пересматривает и совершенствует школьные нормативные документы, корректирует другие ранее принятые им решения.

Даже краткое ознакомление с содержанием деятельности управляющего совета убедительно показывает, что предлагаемый перечень формальных управленческих полномочий необходим управляющему совету не сам по себе, а для эффективной реализации его управленческих функций в новой, более эффективной системе государственно-общественного управления общеобразовательным учреждением, которая призвана развивать школу, совершенствовать ее образовательную деятельность, достигать более высокого качества общего образования, учитывать гражданский, общественный заказ к образованию.

3.2. Рекомендации по созданию управляющего совета школы

Управляющий совет школы создается иначе, чем родительский комитет, совет школы или попечительский совет. Инициатором создания школьного управляющего совета могут быть и родители учеников, и директор школы, и учителя. Но окончательное решение о создании в школе управляющего совета может принять только учредитель. Как правило, учредителем общеобразовательной школы является орган местного самоуправления города или сельского района. Кто именно в структуре муниципалитета уполномочен принять решение о возможности создания в школе управляющего совета – городской или сельский местный совет, глава местной администрации, начальник муниципального органа управления образованием, зависит от внутреннего распределения полномочий в структуре муниципального самоуправления конкретного города или сельского района и определено уставом муниципалитета и иными его нормативными актами. В большинстве территорий именно муниципальный орган управления образованием правомочен решить этот вопрос самостоятельно.

Если представители школьного сообщества и директор школы пришли к согласию по вопросу о создании своего управляющего совета, необходимо обратиться через муниципальный орган управления образованием к тому представителю учредителя, кто наделен правом принимать соответствующее решение и получить от него принципиальное согласие на создание в школе управляющего совета. Только после получения согласия учредителя в той или иной форме имеет смысл планировать и осуществлять работу по созданию школьного управляющего совета.

На этом этапе работ по созданию управляющего совета было бы полезным легализовать саму инициативную или рабочую группу по созданию управляющего совета. Сделать это возможно, утвердив состав группы приказом директора школы или начальника муниципального органа

управления образованием. Такой акт придаст рабочей группе необходимый статус, уполномочит ее получать и обобщать индивидуальные и групповые предложения от членов школьного сообщества, собирать и вести собрания общественности для их обсуждения и разработки наиболее приемлемых для всех решений. Это также уполномочит группу на ведение рабочих переговоров с учредителем в ходе создания управляющего совета.

Следующим необходимым шагом создания управляющего совета является разработка проекта новой редакции школьного Устава. Формируя в проекте нового Устава перечень управленческих полномочий управляющего совета, необходимо внести соответствующие изменения также и в перечни полномочий других органов управления и самоуправления школы – директора, педагогического совета, попечительского совета, родительского комитета и т.д. Важно также в перечне школьных локальных нормативных актов, предусмотренных новой редакцией Устава, обязательно указать и «решения управляющего совета». Только в этом случае они станут обязательными для исполнения всеми участниками образовательного процесса в школе, включая директора школы. Формируя перечень полномочий управляющего совета, необходимо руководствоваться типовым муниципальным положением, если оно разработано и принято учредителем, а также Законом РФ «Об образовании» и методическими рекомендациями Министерства образования и науки РФ по апробации школьных управляющих советов.

В тексте проекта новой редакции школьного Устава можно попытаться максимально полно описать управляющий совет. Но это приведет, скорее всего, к тому, что текст школьного Устава по большей части будет посвящен только управляющему совету. Возможен и иной подход. В проекте нового школьного устава необходимо отразить исчерпывающий перечень управленческих полномочий Управляющего совета, его состав, общий порядок формирования, срок полномочий, периодичность собраний и выборов. А все остальные подробности формирования и деятельности управляющего совета можно вынести в специальное школьное Положение об управляющем совете. Также можно разработать и отдельное школьное Положение «О порядке выборов и формирования управляющего совета». Эти Положения необходимо в проекте новой редакции школьного Устава включить в перечень школьных локальных нормативных актов и описать в Уставе порядок утверждения этих Положений, определить, кто вправе утверждать такие Положения своим решением: школьная конференция, управляющий совет или иной школьный орган.

Следующий шаг в создании управляющего совета – принятие школой новой редакции своего Устава. Порядок этой процедуры определен действующим Уставом школы. Именно им и следует руководствоваться, планируя этот этап работы по созданию управляющего совета. После того, как проект новой редакции школьного Устава принят школьной конференцией, собранием трудового коллектива или иным органом

управления или самоуправления школы, как это предусматривает действующий Устав, его можно передать учредителю для утверждения и направления на государственную регистрацию.

Учредитель вправе по закону изменить перечень управленческих полномочий управляющего совета или предложить иную формулировку отдельных полномочий. Если рабочая группа, представляющая школьное сообщество, в чем-то принципиально не согласна с учредителем, ей необходимо провести с ним переговоры. Использовать здесь следует корректное убеждение, аргументированные доказательства, взаимные уступки и компромиссы. Поскольку последнее слово в этом вопросе остается за учредителем, успех переговоров будет заметно зависеть от умения рабочей группы убеждать и договариваться. И помочь в этом может мобилизованный школьной рабочей группой профессиональный и социальный потенциал родителей учащихся школы из числа руководителей предприятий, успешных предпринимателей, юристов, депутатов, общественных деятелей. Если на момент создания управляющего совета уже принято и действует региональное или муниципальное примерное положение об управляющем совете, то учредитель не вправе предложить перечень компетенций совета меньший, чем это предусмотрено таким примерным положением. Придание управляющему совету большего количества компетенций – это предмет переговоров и договоренностей с учредителем.

После завершения согласований и утверждения учредителем новой редакции школьного Устава, его направляют на государственную регистрацию. Это - стандартная, определенная законом процедура, которая длится, как правило, один месяц. И это время не следует тратить на ожидание. Если рабочая группа своевременно подготовила проект, а учредитель утвердил Положение «О выборах и формировании управляющего совета» - общее муниципальное или для конкретной отдельно взятой школы – можно планировать, организовывать и проводить выборы первого состава управляющего совета. Также может действовать и рабочая группа, которая пошла по пути подробного описания порядка выборов и формирования управляющего совета непосредственно в тексте школьного Устава. Если такая новая редакция Устава утверждена учредителем – это равносильно утверждению учредителем, в том числе, и порядка выборов и формирования управляющего совета в школе, который изложен в утвержденной редакции Устава. То есть выборы членов управляющего совета и в последнем случае будут легитимными даже до даты регистрации новой редакции школьного Устава.

Количественный состав избираемых, назначаемых и кооптируемых членов управляющего совета определен в новой редакции Устава школы. Формулировками такого определения могут быть, например: «от 11 до 21 члена», «не менее 7 членов», «21 человек». Не строгое определение окончательной численности управляющего совета позволяет иметь некоторую свободу при кооптации новых членов, участие которых в

деятельности управляющего совета может оказаться полезным. Количество избираемых членов управляющего совета необходимо определить на момент его создания точно исходя из численности обучающихся в школе. Совет не должен быть очень маленьким или очень большим - он должен быть работоспособным. Полезно и в этом вопросе оставить некоторую свободу вариантов, указав в Уставе школы интервал возможного количества избираемых членов совета, а в локальном школьном нормативном акте – в положении о выборах первого состава управляющего совета, указать их точное количество. Это даст возможность без внесения изменений и дополнений в Устав школы, через принятие нового положения об управляющем совете скорректировать количество членов управляющего совета во время следующих выборов в сторону их уменьшения или увеличения в интересах именно повышения его работоспособности по результатам сложившейся в школе практики и опыта.

По составу имеем следующие квоты избираемых членов с учетом назначаемых и кооптируемых членов, например, для состава в 11 человек:

- директор школы – 1
- представитель учредителя – 1
- от старшеклассников – 2 (избираются учащимися школы)
- от родителей - 4 (избираются родителями)
- от работников школы, учителей - 2 (избираются работниками школы)
- кооптируемых членов – 1.

Другой пример – большая школа (1000 и более учащихся) имеет в составе Управляющего совета 21 человек:

- директор – 1
- представитель учредителя – 1
- от старшеклассников – 2
- от родителей 8
- от работников школы 5 (в том числе 3 или 4 учителя)
- кооптируемых членов – 4.

Выборы первого состава управляющего совета могут быть назначены приказом директора школы. Впоследствии выборы будут назначаться решением заканчивающего свой срок полномочий управляющего совета. В приказе, а в последующем – в соответствующих решениях управляющего совета определяются сроки выборов и назначается избирательная комиссия по организации проведению выборов. Избирательная комиссия, в состав которой входят представители от всех групп избирателей – работники школы, учителя, учащиеся и родители (законные представители) должна организовать проведение выборов в полном соответствии с порядком, определенном Уставом школы и школьным положением о выборах управляющего совета. Избирательная комиссия должна работать гласно, постоянно предоставляя информацию всем желающим по организации выборов – через специальный информационный стенд, школьную газету, школьный сайт в локальной сети или Интернете и т.п.

Процедура избрания членов управляющего совета может быть организована по подобию выборов в коллегиальные государственные органы власти с выдвижением кандидатов и их регистрацией, ведением предвыборной агитации кандидатами и их доверенными лицами на предвыборных собраниях, в дебатах кандидатов по предлагаемым программам развития школы и т.п. Но можно провести выборы более спокойно и конструктивно через собрания классов, параллелей, ступеней, собрание (конференцию) школы. Очень важно, чтобы активность учащихся, учителей и родителей в ходе предвыборной кампании дала возможность всем в школе еще раз осмыслить возможности новой формы школьного управления, поверить в реальность предлагаемых направлений развития школы и в реальность управленческой роли создаваемого Управляющего совета. Голосование за кандидатов необходимо организовать по категориям избираемых членов путем либо тайного, либо открытого голосования. Выбор варианта процедур выборов зависит от конкретной ситуации в каждой школе. В случае небольшой школы они могут проводиться на общем собрании родителей путем открытого голосования. В большой школе, скорее всего, необходимо использовать форму конференции делегатов родителей, избранных перед этим на собраниях в классах. В выборах в управляющий совет представителей от родителей имеют право участвовать все родители учащихся, зачисленных на момент выборов в образовательное учреждение по принципу: одна семья – один голос, независимо от количества детей данной семьи, обучающихся в школе. При наличии в школе отделения дошкольного образования, родители детей обучающихся на этом отделении школы также имеют право участвовать в выборах.

Организация выборов от учащихся должна проходить также в зависимости от количества учащихся и классов в старшем звене школы. Как уже упоминалось выше, в выборах могут участвовать и учащиеся 8-9 класса, достигшие возраста 14 лет. Члены управляющего совета из числа обучающихся избираются общим собранием обучающихся открытым или тайным голосованием. В случае большого количества классов выборы могут быть произведены на конференции делегатов обучающихся, избранных от соответствующих классов. Правом избирать представителей обучающихся в управляющий совет могут быть наделены также ученики 5 – 7 классов.

Выборы представителей работников школы проводятся на общем собрании (конференции) работников школы открытым или тайным голосованием. Важно также в ходе выборов сформировать резерв на замещение всех категорий избираемых членов управляющего совета, выбывающих из его состава по тем или иным причинам до окончания срока полномочий. Это позволит не проводить промежуточных выборов на освобождающиеся места.

Список избранных членов управляющего совета передается учредителю для утверждения и регистрации в едином реестре учета членов управляющих советов подведомственных образовательных учреждений.

Учредитель также издает приказ о назначении в состав управляющего совета своего представителя.

Процедура кооптации осуществляется путем принятия решения избранным управляющим советом школы. Как правило, кооптируют в состав управляющего совета заинтересованных, имеющих профессиональные знания и интерес в развитии школы людей из числа юристов, экономистов, представителей СМИ, некоммерческих организаций и общественных объединений, работодателей, депутатов, и т.п. Из тех, кто может как-то повлиять своими знаниями, ресурсами, деятельным участием на улучшение жизни в школе. Кандидатуры для кооптации могут предлагать: члены управляющего совета, учредитель, родители, работники и учащиеся школы. Число кооптируемых членов в управляющем совете не следует делать более одной четверти или одной трети от списочного состава совета. Протокол управляющего Совета о кооптации членов направляется учредителю для издания приказа о регистрации полного состава избранных, назначенных и кооптированных членов управляющего совета.

Когда управляющий совет школы окончательно сформирован, зарегистрирован учредителем и новая редакция школьного Устава прошла государственную регистрацию, он приступает к своей постоянной управленческой деятельности в школе.

3.3. Рекомендации по развертыванию деятельности управляющего совета школы

С содержательной стороны деятельность управляющего совета потенциально определена сферой его компетенции, очерченной уставом школы и школьным положением об управляющем совете. Однако вновь созданный управляющий совет не может сразу приступить к осуществлению всех предписанных ему направлений управленческой деятельности. Свои управленческие полномочия управляющий совет вынужден будет осваивать постепенно, одновременно изучая и познавая школу, ее деятельность и ее проблемы, обучаясь коллегиальной, коллективной управленческой деятельности. Последовательность, очередность и время разворачивания управленческой деятельности управляющего совета очень сильно определится реальным положением школьных дел и содержанием и остротой школьных проблем. С другой стороны, важным определяющим фактором будет качество организации деятельности самого управляющего совета, его способность понимать, осознавать школьную реальность и школьные проблемы, адекватно оценивать их с позиции согласования интересов всех значимых групп школьного сообщества, коллегиально вырабатывать в ясной и понятной всем форме цели, ради которых должна работать школа. Эти цели управляющий совет должен научиться преобразовывать в адекватные им управленческие решения, целесообразно воздействующие на всю систему школьного управления и, в конечном итоге, на организацию и результаты

совместной деятельности всех участников образовательного процесса в школе.

Не отрицая важности и необходимости освоения управляющим советом современных методов и техник организации работы малых групп, их коллективной деятельности, способов организации коллективного программирования и т.п., начинать разворачивание деятельности управляющего совета следует с традиционных и необходимых формально-организационных действий. Целесообразная, в том числе управленческая, совместная деятельность группы людей невозможна без ее разумного распределения между участниками, четкой регламентации, эффективной организации и постоянного управления распределенной деятельностью, приводящего к общему запланированному результату. Организация себя, как дееспособного коллегиального собрания людей, собственной деятельности и управления собственной деятельностью должна стать первым этапом в разворачивании деятельности управляющего совета.

Важным шагом в организации собственной деятельности управляющего совета является формирование его внутренней системы координации, управления. Выборы председателя управляющего совета производит управляющий совет на своем заседании. Кандидатом на эту должность не может быть, как уже отмечалось, директор школы, работник школы, учащийся и представитель учредителя. Таким образом выбирать председателя возможно только из числа избранных представителей родителей обучающихся, либо из числа кооптированных членов. Важно, чтобы из этой категории членов был избран человек, наиболее способный к координации и согласованию действий и деятельности всех других членов Управляющего совета. В помощь ему можно избрать также заместителя или заместителей председателя, которые в моменты вынужденного отсутствия председателя смогли бы в полной мере замещать его в проведении заседаний управляющего совета и в периоды между заседаниями. К обязанностям председателя (а в его отсутствие – к обязанностям заместителя) следует отнести:

- планирование, организацию, мотивацию и контроль работы управляющего совета;
- формирование повестки дня, даты и времени проведения заседаний управляющего совета;
- созыв заседаний управляющего совета;
- ведение заседаний управляющего совета;
- организацию ведения протоколов заседаний;
- координацию исполнения распределенных между членами управляющего совета обязанностей;
- подготовку проектов решений управляющего совета;
- организацию информирования всех участников образовательного процесса и местного сообщества о деятельности совета;
- отчет о деятельности управляющего совета и отчет о результатах деятельности школы.

Также из числа членов необходимо выбрать секретаря управляющего совета, способного правильно оформлять протоколы заседаний, точно формулировать принятые управляющим советом решения, аккуратно вести все делопроизводство управляющего совета. Секретарь является техническим, исполнительным, обслуживающим звеном в системе внутреннего управления управляющего совета и в системе его внешних коммуникаций. Он обеспечивает коммуникацию между председателем и членами управляющего совета в периоды между заседаниями и сборы на заседание членов управляющего совета, а также внешние связи управляющего совета в системе школьного управления и со школьным сообществом. К обязанностям секретаря относятся:

- техническое и документальное обеспечение исполнения председателем управляющего совета его функций;
- техническое и документальное обеспечение подготовки и проведения заседаний управляющего совета;
- обеспечение надлежащего соблюдения процедур заседания управляющего совета;
- ведение и составление протокола заседания управляющего совета;
- уведомление членов управляющего совета о дате, времени, месте и повестке заседаний;
- доведение содержания решений управляющего совета до системы школьного управления, до всех участников образовательного процесса;
- информирование председателя управляющего совета о ходе исполнения решений совета;
- ведение, учет и хранения документации управляющего совета, протоколов заседаний, бюллетеней для голосования.

С выборами председателя, заместителей председателя, секретаря управляющего совета формирование его системы внутреннего управления не заканчивается и должно быть продолжено. Но на этом этапе следующим важным и необходимым действием в развертывании деятельности управляющего совета является организация и регламентация его основной формы деятельности, в результате которой вырабатывается конечный продукт – управленческое решение, локальный правовой акт образовательного учреждения.

Основной формой работы управляющего совета являются заседания, на которых принимаются управленческие решения по вопросам, отнесенным к его компетенции. Порядок подготовки, созыва и проведения заседаний необходимо регламентировать по всем вопросам, которые не урегулированы Уставом школы и школьным положением об управляющем совете. Для этого следует разработать и принять документ под названием, например, «Регламент управляющего совета». Он должен определять, в основном, с формально-организационной стороны необходимые и достаточные процедуры (их последовательность и сроки реализации) подготовки к очередным заседаниям, разработки проекта повестки заседаний, созыва и

проведения очередных и внеочередных заседаний, принятия решений по вопросам, вынесенным в повестку заседания, а также роль и ответственность в соблюдении процедур каждой категории членов управляющего совета и его структурных подразделений (о которых и формировании которых – ниже).

Например, процедура уведомления членов управляющего совета о проведении заседания может быть описана в регламенте следующим образом:

«Уведомление о заседании управляющего совета направляется секретарем персонально каждому члену управляющего совета в письменной форме в срок не позднее чем за 10 дней до даты заседания. Уведомление должно содержать:

- указание на инициатора созыва заседания, если заседание внеочередное;
- дату, время, место проведения заседания;
- форму проведения заседания;
- проект повестки заседания;
- предложенные членами управляющего совета проекты решений по вопросам повестки заседания (если имеются).

К уведомлению прилагаются все документы, необходимые для осознанного принятия решений на заседании управляющего совета».

Регламент процедур проведения заседаний управляющего совета может выглядеть, например, таким образом:

«Заседание управляющего совета открывает и ведет его председатель. Секретарь управляющего совета определяет и объявляет наличие кворума для проведения заседания управляющего совета. Председатель предлагает признать заседание управляющего совета правомочным и проводит голосование.

Председатель объявляет проект повестки заседания и, при необходимости, инициаторов включения вопросов в повестку заседания. Предлагает членам управляющего совета внести свои предложения, дополнения и изменения в проект повестки. Проводит обсуждение поступивших предложений. Предлагает утвердить путем голосования предложенную повестку с учетом принятых к голосованию предложений. Объявляет принятую повестку заседания. Проводит обсуждение вопросов, вынесенных в повестку, и организует принятие по ним решений в следующем порядке:

- выступление члена управляющего совета или приглашенного лица с докладом (сообщением) по данному вопросу повестки;
- обсуждение членами управляющего совета вопроса повестки;
- предложения по формулировке проекта решения по вопросу повестки;
- голосование по вопросу повестки;
- подсчет голосов и подведение итогов голосования;
- оглашение итогов голосования и окончательной редакции решения, принятого по вопросу повестки заседания.

После рассмотрения в указанном порядке всех вопросов повестки заседания председатель объявляет заседание управляющего совета закрытым». Возможно разработать также порядок участия в принятии

решений членов управляющего совета в заочной или дистанционной (если в школе есть такая техническая возможность) форме. Обязательно следует регламентировать и такой вопрос, как принятие решения по результатам голосования. Можно определить круг наиболее важных вопросов, например, внесение изменений и дополнений в Устав школы, решения по которым считаются принятыми, если за них проголосовало не менее двух третей присутствующих на заседании членов управляющего совета (квалифицированное большинство), а также вопросы, по которым достаточно набрать количество голосов более половины (простое большинство).

Документом, фиксирующим принятые решения и их легитимный и управленческий характер, является протокол заседания управляющего совета, подписанный председателем и секретарем. Протокол ведется на каждом заседании управляющего совета. Срок, в течение которого составляется и рассылается протокол заседания управляющего совета, список получателей протокола также определяется в регламенте работы управляющего совета.

В протоколе заседания управляющего совета указываются:

- место и время его проведения;
- фамилия, имя, отчество, присутствующих на заседании;
- повестка дня заседания;
- вопросы, поставленные на голосование, и итоги голосования по ним;
- принятые решения.

Мнения отсутствующих на заседании членов управляющего совета, если они есть, выраженные в письменной форме и собственноручно ими подписанные, должны приобщаться к протоколу в качестве обязательного приложения. Член управляющего совета, отсутствовавший при решении вопроса или оказавшийся в меньшинстве, вправе письменно сформулировать особое мнение, которое также приобщается к протоколу.

Вторичным, но не менее важным документом являются решения управляющего совета, представляющие собой, фактически, краткую выписку из протокола формулировки решения по отдельному вопросу повестки заседания, принятого большинством голосов членов управляющего совета. Решения будут внутренние – принятые по вопросам деятельности самого управляющего совета, его членов, и внешние – принятые по вопросам компетенции управляющего совета и являющиеся управленческими решениями для системы школьного управления и школы, как учреждения, в целом. Решения и протоколы заседаний управляющего совета хранятся в общеобразовательном учреждении и включаются в номенклатуру его дел. Они должны быть доступны для ознакомления всем участникам образовательного процесса данной школы. Чтобы облегчить процесс ознакомления, целесообразно помещать решения управляющего совета на информационном стенде, на сайте школы.

На этом шаге развертывания деятельности управляющего совета также необходимо определиться с его делопроизводством. В перечне документов Управляющего совета могут быть:

- Устав и иные, необходимые для работы управляющего совета локальные акты школы.
- Положения «Об управляющем совете», «О выборах в управляющий совет», «О регламенте управляющего совета» и т.п.
- Список членов управляющего совета с указанием их обязанностей в управляющем совете;
- Список комиссий управляющего совета и содержание их деятельности.
- План работы и график очередных заседаний управляющего совета на текущий учебный год.
- Протоколы (полные или в их постановляющей части) заседаний управляющего совета.
- Планы работы и графики заседаний комиссий и других рабочих групп.
- Протоколы заседаний комиссий и других рабочих групп.
- Годовые отчеты о деятельности управляющего совета, его комиссий и других рабочих групп.
- Деловая переписка (входящие и исходящие документы).
- Утвержденный отчет обо всей деятельности школы за прошлый учебный год.

Кроме указанных в перечне документов управляющего совета могут быть и иные, необходимые для работы документы.

На этом шаге также полезно определиться с местом хранения документации управляющего совета и рабочим местом самого Управляющего совета. Управляющий совет должен иметь рабочее место в школе. Место, предназначенное для его общих заседаний, может быть и не стоит выделять особо. Его можно совместить с методическим кабинетом или кабинетом, в котором школа традиционно проводит педагогические советы, рабочие совещания трудового коллектива, иные мероприятия.

Специальная комната или кабинет будет необходим, если управляющий совет решил открыть свою приемную, работающую по определенному графику. Здесь же полезно разместить и всю документацию управляющего совета под ответственность его председателя и секретаря.

Управляющий совет должен также иметь место для размещения своей информации, особенно для публичного ознакомления со всеми решениями, которые обязательны для участников образовательного процесса. Это может быть специальный стенд в месте, доступном для посетителей школы. Если школа имеет собственный web-сайт в локальной сети или в сети «Интернет», там тоже может появиться специальный раздел, например, имеющий название «Информация и решения управляющего совета школы».

На информационных стендах и на сайте может быть размещена следующая информация:

- Имена председателя, его заместителей, секретаря управляющего совета, председателей комиссий и других рабочих групп, полный списочный состав управляющего совета.
- Программа развития школы (если она принята).

- Годовой план и график работы управляющего совета.
- Место и время очередных заседаний управляющего совета.
- Повестка дня очередного заседания управляющего совета.
- Решения последнего заседания управляющего совета.
- Режим и планы работы комиссий и других рабочих групп.
- Информация о промежуточных и итоговых результатах работы комиссий и других рабочих групп.
- Режим и место работы приемной управляющего совета.
- Приемные дни председателя и секретаря управляющего совета (даже в том случае, если председатель и секретарь имеют возможность ежедневно быть в школе, необходимо выделить специальное время для их работы с посетителями).
- Приемные дни председателей комиссий и временных рабочих групп.
- Вопросы, вынесенные в настоящее время управляющим советом на обсуждение в школьном сообществе.
- Проект бюджетной заявки, утвержденная текущая смета бюджетного финансирования школы.
- Смета доходов и расходов средств, полученных школой из внебюджетных источников.
- Годовой отчет о деятельности управляющего совета, о деятельности школы, включая ее финансово-хозяйственную деятельность.
- Другие документы по усмотрению управляющего совета.

Еще одним важным шагом рассматриваемого этапа развертывания деятельности управляющего совета является регламентация его взаимодействия с системой школьного управления в части его взаимоотношений с директором школы и его заместителями, составляющими вместе администрацию школы и с педагогическим советом. С директором школы необходимо регламентировать порядок, процедуры и сроки предоставления директором необходимой для работы управляющего совета информации. Особенно четко это надо определить по поводу порядка внесения на рассмотрение управляющим советом бюджетной заявки, сметы бюджетного и сметы внебюджетного финансирования, годового отчета директора о деятельности школы, включая ее финансово-хозяйственную деятельность. Также управляющему совету необходимо взять на себя обязательства по порядку, формам и срокам ознакомления директора с решениями управляющего совета, которые далее директор обязан выполнять. Особенно это касается решений управляющего совета не прямого действия, которые исполняются всеми членами школьного сообщества, а тех, которые будут выполняться посредством некой спланированной совокупности действий и мероприятий, осуществлять которые призван директор, издавая соответствующие приказы и вынося отдельные действия и мероприятия на обсуждения педагогического совета. Аналогичным образом управляющему совету необходимо регламентировать свое взаимодействие непосредственно с

педагогическим советом, особенно по вопросам, решения по которым управляющий совет согласовывает или утверждает по представлению педагогического совета (образовательную программу, «школьный компонент», выбор профилей, выбор учебников и т.п.). Необходимо также очень четко и подробно регламентировать процедуры согласований, в том числе и по срокам рассмотрения представленных на согласование вопросов. Детально следует прописать порядок возвращения на повторное рассмотрение педагогическим советом вопросов, не получивших согласования управляющего совета, обязательства и сроки повторного рассмотрения и согласования исправленного варианта документа педагогическим советом и, повторно, управляющим советом. Необходимо договориться и зафиксировать установленный порядок действий всех участвующих в процессе согласований структур системы школьного управления (управляющего совета, директора, педагогического совета) в тот «переходный» период, когда решение вопроса объективно затягивается из-за процедур повторных согласований тех или иных вопросов.

Для эффективной работы управляющий совет также должен организовать внутри себя горизонтальное распределение своих функций и работ. Для изучения проблем и задач, для подготовки взвешенных и проработанных проектов решений в период между заседаниями управляющего совета должны собираться и работать его профильные комиссии, комитеты, рабочие группы. Комиссии работают постоянно по профилю деятельности управляющего совета или для планирования реализации стратегических задач. Рабочие группы создаются под конкретную задачу и завершают свою работу после ее решения. Комитеты – это комиссии, наделенные полномочиями принимать решения от имени управляющего совета.

В составе управляющего совета могут быть созданы финансово-экономическая комиссия, комиссия по образовательному процессу, организационно-правовая комиссия, программно-целевая комиссия, по работе с родителями и местным сообществом и другие.

К задачам финансово-экономической комиссии можно отнести:

- совместно с администрацией разработку и вынесение на утверждение совета ежегодной бюджетной заявки;
- планирование расходов средств из внебюджетных источников в соответствии с намеченными школой целями и задачами;
- контроль за расходованием бюджетных и внебюджетных средств, доклад о результатах контроля совету один раз в учебное полугодие;
- совместно с администрацией готовит предложения по схеме надбавок к зарплате преимущественно из внебюджетных источников;
- поиск внебюджетных источников финансирования, разработка и вынесение на утверждение порядка их привлечения;
- разработка предложений по содержанию и ценообразованию дополнительных платных услуг;

- подготовка соответствующего раздела ежегодного отчета управляющего совета о своей деятельности перед родителями и общественностью.

Комиссия по образовательному процессу:

- готовит проект решения управляющего совета об утверждении годового календарного учебного графика;
- совместно с администрацией разрабатывает содержание «школьного» компонента и выносит предложения по выбору профильных предметов;
- готовит проект решения совета о введении (отмене) школьной формы, школьных правил, регулирующих поведение учащихся в учебное и внеучебное время;
- организует наблюдение за состоянием учебного фонда и разрабатывает предложения по его пополнению;
- осуществляет контроль за соблюдением здоровых и безопасных условий обучения и воспитания в школе;
- в случае необходимости инициирует проведение независимой экспертизы качества образовательных результатов;
- проводит экспертизы качества условий организации учебного процесса;
- раз в полгода совместно с администрацией готовит информацию для совета о результатах текущей и итоговой успеваемости учащихся.

Организационно-правовая комиссия:

- осуществляет контроль за соблюдением прав всех участников образовательного процесса;
- готовит проект решения совета по регулированию нормативно-правовой базы школы, изменений в уставе школы и при подготовке её локальных актов;
- совместно с администрацией рассматривает исключительные случаи нарушений устава и правил школьной жизни учащимися, предложения об исключении учащихся из школы;
- рассматривает жалобы учащихся, родителей и учителей на нарушения их прав;
- участвует в работе экспертных комиссий по общественной аттестации школы;
- привлекается для работы комиссии по лицензированию и аккредитации школы.

Количественный состав комиссии, рабочей группы – три-пять человек. Персональный состав – два-три члена совета и привлеченные эксперты или заинтересованные лица, привлеченные помощники: учителя, ученики и их родители, специалисты школы и внешних организаций, члены других

органов самоуправления школы. Председатель комиссии из членов управляющего совета назначается решением совета или избирается членами комиссии.

Формирование комиссий не самоцель, комиссии, рабочие группы возникают по мере надобности. Порядок формирования комиссии, ее полномочия и регламент работы определяются положением о школьном управляющем совете. Факт создания комиссии и ее состав закрепляются в решениях управляющего совета. Итоги заседаний комиссии и ее решения фиксируются в протоколах комиссий.

Порядок действий комиссии по подготовке проекта решения совета:

1. Привлечение к работе комиссии компетентных людей, специалистов.
2. Исследование проблемы: сбор и изучение материалов, документов и фактов.
3. Подготовка рекомендаций или проекта решения.
4. Оценка необходимых ресурсов для реализации предложений и оценка последствий и эффектов их реализации.
5. Обсуждение проекта с участниками образовательного процесса, консультации со специалистами.
6. Корректировка проекта с учетом полученных замечаний.
7. Внесение проекта решения на рассмотрение управляющего совета.

Первоочередные задачи первых лет работы управляющего совета:

- Внутренняя организация работы управляющего совета – создание и организация эффективной работы необходимых профильных комиссий, лучше – открытых, с участием не только членов совета
- Формирование системы коммуникаций управляющего совета со школьным сообществом, в т.ч. с использованием ИКТ
- Включение управляющего совета в бюджетное планирование и мониторинг исполнения сметы
- Разработка программы развития и внедрение системы публичной отчетности совета и образовательного учреждения
- Приведение локальных актов школы в соответствие с новой системой управления
- Вовлечение активной школьной общественности в управление школой и активизация школьной общественности в сфере управления школой
- Доработка локальных актов, регламентирующих работу управляющего совета – положения, регламенты о работе управляющего совета
- Определение перечня локальных актов, принятие которых отнесено к компетенции управляющего совета, и включение их разработки в план работы совета.

К таким локальным актам можно отнести, например, следующие:

- Декларация прав учащихся школы

- Положение о порядке приема обучающихся в школу
- Правила поведения обучающегося в школе
- О летней трудовой практике учащихся
- О поощрениях и взысканиях учащихся

Правила конкурсного приема в профильные классы и классы с углубленным изучением отдельных предметов

- О принципах взаимоотношений участников образовательного процесса
- О порядке оказания дополнительных, в том числе платных, образовательных услуг.
- О приносящей доход деятельности школы
- О родительских комитетах школы, родительских собраниях и конференциях
- Об ученическом самоуправлении и др.

Проделав вышеописанные шаги, управляющий совет совершил минимально необходимые (но далеко не достаточные для полноценной успешной работы) действия в части выстраивания своей внутренней организации и организации управления собственной деятельностью, по включению себя через выстраивание прямых и обратных связей с некоторыми из основных структур системы школьного управления (директор школы, его заместители, педагогический совет) в систему школьного управления. Он также фактически и организационно обозначил свое «присутственное» для прямых и обратных связей место в школьном сообществе, чем организовал свою необходимую формальную связь с объектом своей управленческой деятельности. С этого момента управляющий совет со своей формально-организационной стороны стал дееспособным коллегиальным субъектом управления и новой реальной структурой в системе школьного государственно-общественного управления.

Управляющий совет с формально-правовой стороны можно определить как орган участия общественности в управлении общеобразовательным учреждением, наделенный, в отличие от других форм школьного самоуправления, реальными управленческими полномочиями по управлению стратегией, ресурсами, включая бюджетные финансовые средства и кадровые ресурсы общеобразовательного учреждения.

С содержательной стороны его деятельности управляющий совет можно определить как орган, осуществляющий стратегическое планирование, интеграцию стратегии в структуру организации деятельности образовательного учреждения через формирование политики, норм, процедур и правил управления и деятельности, через управление ресурсами, мотивацию работников, контроль и коррекцию планов и программ деятельности общеобразовательного учреждения.

Управляющий совет - это дееспособный орган государственно-общественного управления образовательным учреждением, организационный

механизм конструктивного партнерства, согласования целей и интересов государства и общества в системе общего образования на уровне учреждения.

Развертывание деятельности управляющего совета предпочтительно проектировать в развитии, предполагающем постепенное освоение им своих полномочий и все более широкое вовлечение общественности в управление школой.

3.4. Участие общественности в разработке стратегии образовательной деятельности школы (ФГОС и образовательные программы)

С позиций деятельностного подхода образовательная программа представляет собой в первую очередь, не документ, а совокупность идей и, принципов по которым строится деятельность всех участников образовательного процесса. Именно конкретное школьное сообщество обеспечивает ее адресность, практико-ориентированность и уникальность программы. Это предполагает организацию специальной работы по проектированию образовательной программы общеобразовательного учреждения, основными этапами которой являются следующие.

Ориентационный этап

На данном этапе управляющий совет учреждения принимает решение о разработке программы. Разработка программы поручается профильной комиссии (комитету) совета. На заседаниях комиссии обсуждаются и согласовываются цели, задачи и принципы предстоящей работы. Изучаются имеющиеся нормативные и методические документы. Проводится анализ комплексной ситуации учреждения, изучение общественного заказа, в т.ч. с использованием опросов и интервью. Выявляются проблемы и противоречия образовательного процесса, разрешение которых должно быть обеспечено реализацией программы.

Концептуальный этап

На этом этапе разрабатывается концепция образовательной программы учреждения, центральными элементами которой являются структура образовательной программы и стратегия образовательной деятельности учреждения. Для обсуждения концепции могут проводиться: заседания кафедр, педагогический совет, родительские и ученические собрания.

Этап моделирования

На данном этапе разрабатываются все основные блоки программы. Целесообразно расширение состава комиссии, создание рабочих групп по направлениям, например:

- разрабатывающих основные программы ступеней образования;
- разрабатывающих блок условия реализации образовательной программы включая финансово-экономическое обоснование;

- разрабатывающих блок управления реализацией образовательной программы.

Результаты работы рабочих групп обсуждаются на заседаниях комиссии в целях обеспечения координации и соорганизации содержания блоков программы. На завершающей стадии осуществляется «сборка» проекта образовательной программы. Проект программы может по решению управляющего совета быть направлена на внешнюю экспертизу с привлечением общественных и иных экспертов.

Этап согласования

Задачей данного этапа является согласование проекта образовательной программы со всеми заинтересованными группами школьного сообщества. С этой целью целесообразно вынесение проекта на обсуждение в рамках общественных слушаний, педагогического совета, родительских и ученических собраний. По результатам обсуждения в образовательную программу вносятся дополнения и изменения. Таким образом, обеспечивается статус программы как общественного договора.

Этап утверждения

Согласованный проект образовательной программы представляется комиссией (комитетом) управляющего совета на заседании управляющего совета, который принимает решение об утверждении программы и направлении для утверждения учредителю.

В дальнейшем участники образовательного процесса должны быть ознакомлены с образовательной программой учреждения. Образовательная программа в обязательном порядке размещается на сайте общеобразовательного учреждения. Общеобразовательное учреждение несет ответственность за выполнение своей образовательной программы перед родителями учащихся, учредителем, местным сообществом. Мониторинг реализации программы может проводиться с привлечением внешних экспертов по заказу управляющего совета

Промежуточные итоги реализации и результаты мониторинга реализации программы должны отражаться в ежегодном публичном докладе образовательного учреждения. Обновление и внесение изменений в образовательной программе осуществляется по мере необходимости. Решение об обновлении (внесении изменений) принимается управляющим советом школы.

Согласно Концепции ФГОС РАО федеральные государственные стандарты понимаются как *общественный договор*, отражающий целевые установки функционирования и развития системы общего образования, как *конвенциональные социальные нормы*, гарантирующие со стороны государства, общества, семьи и школы доступность, качество, эффективность образования. Тем самым стандарт закладывает *иной тип взаимоотношений*

между личностью, обществом и государством – отношений, основанных на принципе их взаимного согласия в формировании и реализации политики в области образования. В свою очередь, это с необходимостью подразумевает принятие сторонами взаимных обязательств (договоренностей). Таким образом, стандарт как общественный договор означает баланс взаимных обязательств и баланс требований.

Непосредственным участником образовательного процесса (как в части определения приоритетов социализации детей, так и в оценке качества получаемого ими образования) начинает играть местное гражданское и родительское сообщество, представленное в управляющих советах образовательных учреждений. Только широкое и активное участие представителей гражданских институтов в деятельности управляющих советов может стать залогом эффективности введения образовательного стандарта нового поколения, успешности решения стоящих перед ним исключительных по сложности и значению задач. В этой стратегии стандарт закономерно приобретает рамочный и открытый характер. Он принципиально отказывается быть стандартом обязательного всеобщего минимума и становится стандартом развития. Теперь его основной смысл заключается не в том, чтобы детально предопределить и фактически навязать школе режим функционирования, а в том, чтобы помочь ей создать предпосылки и условия для осуществления самостоятельных действий детско-взрослого сообщества в направлении развития детей как личностей, граждан и работников в условиях открытого и непредсказуемо развивающегося мира, гарантировать ей поддержку власти и общества, дать ориентиры родителям.

Образовательная программа образовательного учреждения является свободной формой гражданского договора между обществом, включая непосредственных потребителей образовательных услуг, и образованием (т.е. педагогическим коллективом школы, органами управления образованием) относительно развития тех или иных компетентностей учащихся. Она демократично и открыто фиксирует цели и содержание образовательной политики школы. Мониторинг выполнения такой программы и анализ ее результативности дают концептуальную и фактологическую основу для оценки вклада каждого педагога в учебные и образовательные достижения детей и одновременно для публичного доклада образовательного учреждения перед обществом, как заказчиком и благополучателем.

Все это предполагает наличие в школе работоспособного, компетентного и ответственного управляющего совета, наделенного полномочиями участвовать в совместной с педагогическим коллективом разработке образовательной программы и оценке ее социокультурной эффективности.

И.М. Реморенко, директор департамента государственной политики в образовании Минобрнауки считает, что «с введением нового стандарта родители получают возможность непосредственно влиять на образовательный

процесс и будут более активно вовлечены 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 – это около 20% всего содержания образования для младших классов. Чем старше ступень, тем больше предполагается таких возможностей регулирования. Например, старшеклассники вместе с родителями будут выбирать профиль и сами определять, какое дополнительное образование им необходимо».

Статья 14 Закона РФ «Об образовании» устанавливает, что «содержание образования в конкретном образовательном учреждении определяется образовательной программой (образовательными программами), утверждаемой и реализуемой этим образовательным учреждением самостоятельно.

Основная образовательная программа в имеющем государственную аккредитацию образовательном учреждении разрабатывается на основе соответствующих примерных основных образовательных программ и должна обеспечивать достижение обучающимися (воспитанниками) результатов освоения основных образовательных программ, установленных соответствующими федеральными государственными образовательными стандартами или устанавливаемыми в соответствии с пунктом 2 статьи 7 настоящего Закона образовательными стандартами».

Особенностью нового стандарта является его открытый характер, наличие пространства для инициативности и самостоятельности общеобразовательного учреждения и субъектов школьного сообщества, представленных в управляющем совете, в формировании образовательных программ.

Сфера автономии, самостоятельности и ответственности общеобразовательного учреждения при формировании общеобразовательной программы заключается в решении следующих основных задач:

- дополнение, конкретизация и индивидуализация определенных ФГОС ОО целей основных образовательных программ, условий их реализации и результатов освоения с учетом особенностей общественного заказа, интересов и потребностей родителей, обучающихся, местного сообщества, вида учреждения, состава учащихся, места расположения образовательного учреждения, возможностей образовательного учреждения и др., обоснование интегральных целей и задач образовательной деятельности учреждения;
- обоснование стратегии деятельности учреждения, обеспечивающей достижение заявленных целей (результатов освоения образовательной программы), включая обоснование основных подходов к организации образовательного процесса, базовых ценностей, принципов и норм совместной жизни и деятельности субъектов школьного сообщества образовательных технологий, форм и методов обучения и воспитания;

- формирование основных образовательных программ, в части отнесенной требованиями ФГОС к компетенции образовательного учреждения;
- предметное наполнение образовательных областей с обязательным учетом индивидуальных образовательных программ учащихся;
- формирование дополнительных образовательных программ, т.е. программ, направленных на реализацию потребностей и запросов обучающихся (воспитанников), помимо деятельности в рамках основной образовательной программы ступени;
- дополнение и конкретизация методов и форм оценки достижений учащихся.

Таким образом, задача формирования образовательной программы общеобразовательного учреждения не является механической детализацией ФГОС, но выступает как комплексная (управленческая, методическая, личностно-профессиональная) задача для всех участников образовательного процесса, направленная на интеграцию всех основных и дополнительных образовательных программ, видов образовательной деятельности, образовательных технологий, на достижение миссии образовательного учреждения, соответствующей социальному заказу на образование и отвечающей ценностям и личностным смыслам всех субъектов школьного сообщества.

3.5. Участие общественности в управлении качеством образования

Участие управляющего совета в оценке качества образования в полной мере отвечает статусу управляющего совета как органа стратегического управления школой и является необходимым условием реализации им управленческих полномочий.

Утверждение программы развития школы, принятие решений по вопросам организации образовательного процесса и условий обучения – эти и другие аспекты деятельности управляющего совета направлены на обеспечение качества образования. Соответственно, оценить их эффективность, сделать выводы относительно правильности выбранной стратегии развития учреждения или необходимости ее корректировки возможно именно на основе оценки качества образования. Оценка качества выступает механизмом развития образовательного учреждения и профессиональной деятельности каждого педагога.

С другой стороны, *участие управляющего совета* в оценке качества образования является главным инструментом обеспечения *участия общественности* в оценке качества образования, общественности как потребителя образовательных услуг, как субъекта формирования и предъявления гражданского (общественного) заказа на содержание и качество образования.

Сегодня утверждается представление о недостаточности показателей качества образования, выработанных профессиональным сообществом. Реальная проверка качества образования в значительной степени происходит

только за пределами сферы образования как таковой, в живом социуме. Общественное участие в оценивании деятельности общеобразовательных учреждений имеет, таким образом, смысл не столько как процедура собственно оценивания, сколько как средство согласования государственного и общественного заказа на качество образовательных результатов и качество условий организации образовательного процесса.

Понятие «качество образования» не исчерпывается одним определением или понятием, это скорее относительная, чем абсолютная категория, характеризующая состояние любой образовательной системы, в том числе и школы. Поэтому качество образования, как понятие относительное, может быть рассмотрено, по крайней мере, в двух аспектах: качество как соответствие государственным стандартам и качество как соответствие запросам потребителей. Установление указанных соответствий осуществляется через *оценку качества образования*, которая может разделяться на внутреннюю – оценка со стороны производителя образовательной услуги, и внешнюю – оценка со стороны образовательного результата. Оценка управляющим советом школы - это интегральная оценка, сочетающая в себе непосредственную самооценку производителей образовательной услуги – администрации школы и профессионального сообщества и опосредованную оценку со стороны всех категорий потребителей образовательной услуги, включая представителей местного сообщества.

Качество образования не тождественно качеству обученности. Обученность, т.е. итоговые оценки по предметам учебной программы, является необходимым условием элементарной образованности учащихся, но не всегда является достаточным критерием для оценки качества индивидуальных образовательных результатов, интегрированных результатов образования в конкретной школе. Оценка качества образования подразумевает и оценку качества образовательных достижений обучающихся, и оценку *качества образовательного процесса*. Под качеством образования понимается интегральная характеристика системы образования, отражающая степень соответствия реальных достигаемых образовательных результатов нормативным требованиям, социальным и личностным ожиданиям. *Оценка качества образовательных результатов* затрагивает не только качество знаний учащихся, но индивидуальные успехи учащихся, социальные навыки, проявление творческих способностей, ключевых компетентностей. При этом следует учитывать, что, оценивая качество организации процесса образования, например, на уровне школы, необходимо оценивать весь комплекс вопросов *условий обучения*, в которых обучающиеся достигают своих индивидуальных достижений (начиная от организации питания и досуга учащихся до учебно-методического и кадрового обеспечения образовательного процесса). *Оценка качества образовательных результатов* затрагивает не только качество знаний учащихся, но и индивидуальные успехи учащихся, их социальные и деятельностные навыки, проявление творческих способностей, ключевых компетентностей.

Если в отношении понятия «качество образования» существуют сегодня довольно различные взгляды, то применительно к деятельности по оценке качества большинство специалистов сходится во мнении, что она состоит из действий по *сбору данных* (процедуры измерения, изучения), а также по их *обработке и анализу* (осуществление выводов на основе собранных данных). Как нам представляется, акцент в работе управляющего совета школы должен быть сделан на именно на анализе. Сбор и обработка данных является задачей, прежде всего администрации школы и ее методической службы. В таком подходе реализуется принятое в качестве исходного для определения роли управляющего совета различие стратегического и оперативного в управлении школой. Важным является то, что управляющий совет в целом и каждый общественный управляющий в отдельности не должен отслеживать все процессы, которые происходят в школе. Управляющий совет должен определиться в следующих вопросах:

- каковы ключевые показатели, по которым следует оценивать деятельность школы?
- какие данные необходимы для оценки?
- где и как эти данные могут быть получены?

То есть управляющий совет не устраняется от задач сбора данных (мониторинга), но занимает по отношению к ним стратегическую управленческую позицию. Перед общественными управляющими не следует ставить, например, задачи оценки качества урока в целом или его отдельных аспектов. Это профессионально может осуществить методист, завуч школы. Но допустимо поставить, например, задачу оценки прогресса учителя в использовании информационных или иных педагогических технологий. И в этом случае администрация и методический совет должны способствовать общественным управляющим, предоставляя собранные ими данные. Члены управляющего совета школы должны искать надежные источники данных и внимательно их изучать, обращаясь при необходимости за консультацией к профессионалам. Возможным вариантом является специальное включение в состав комиссии управляющего совета по оценке качества специалистов, которые познакомят ее членов с нормативными и методическими документами, алгоритмом и методиками оценки.

Деятельность по оценке и анализу – отнюдь не легкая задача. У наших британских коллег - общественных управляющих существует выражение: «Научиться измерять, то, что мы оцениваем, легче, чем оценить то, что мы можем запросто измерить». При проведении оценки рассматривается не исходная информация, полученная при мониторинге (данные как таковые), а так называемые показатели, содержательно характеризующие состояние и тенденции развитие школы. Например, по количеству компьютеров в школе нельзя однозначно судить о состоянии информатизации. Поэтому для оценки используется соотношение «количество учащихся на один компьютер». Или, например, затруднительно оценить уровень развития дополнительного образования в образовательном учреждении, если

приводится количественное значение: 92 ученика посещают кружки. Количество учащихся в школе изменяется. Картина становится более ясной, если рассматриваемый параметр выражен в относительных значениях (долях) – 85% учащихся охвачены кружковой работой. Для расчета выбранных и установленных индикаторов используются специальные формулы. Представления о показателях и параметрах оценки, которые следует использовать для оценки качества образования и эффективности деятельности образовательного учреждения, могут различаться у профессионалов и общественности, что вполне естественно. Надо заметить, что даже в профессиональном сообществе нет единодушия относительно оптимального набора показателей и критериев.

Набор показателей, который используется для оценки в каждом конкретном случае, определяется в зависимости от специфических особенностей деятельности школы и потребностей общественности. *Обсуждение и согласование используемых для оценки качества показателей является важнейшим предметом взаимодействия педагогов-профессионалов и общественности, организацию которого целесообразно взять на себя управляющему совету.*

Практика привлечения общественности к экспертизе документов школ - участников конкурса инновационных образовательных учреждений в рамках Национального проекта «Образование» показала, что подготовка представителей общественных институтов исключительно через обучение процедуре оценивания по заданным профессионалами шкалам не эффективна с точки зрения действительного вовлечения граждан в обсуждение проблематики общего образования и участия в управлении её развитием. Включение общественности в диалог относительно показателей оценки способствует лучшему пониманию ею устройства и жизни школы, повышению ответственности за ее настоящее и будущее. Данное обсуждение может вестись как на заседаниях управляющего совета, так и в более широком формате – на так называемых общественных слушаниях и обсуждениях.

Эксперты отмечают, что в образовании, как и вообще в социальной сфере, за редким исключением, нет объективных эталонов, сравнение с которыми позволило бы сказать, насколько эффективна та или иная школа, насколько хороши отдельные ее показатели. Существующие нормы и стандарты характеризуют главным образом условия обучения: соответствие гигиеническим нормам и правилам, требованиям пожарной безопасности и т.п. Это позволяет общественным управляющим сформулировать вопрос: «Как условия обучения в нашей школе соотносятся с существующими стандартами?». Но качественная оценка состояния и результатов развития школы по другим важным аспектам, может быть сделана преимущественно на основе сопоставления и сравнения:

- с состоянием и результатами школы в предшествующий период («Каковы нынешние достижения школы по отношению к предыдущим?») «Какова тенденция результатов по сравнению с

предыдущими годами?» «Каковы достижения школы на настоящий момент?», «Насколько школа продвинулась в достижении поставленных целей?»);

- с результатами других образовательных систем, находящимися в сходных условиях («Как соотносятся успехи нашей школы с другими, похожими школами?», «В чем заключаются позитивные отличия нашей школы от других, похожих школ?»);
- со средними показателями для муниципальных, региональных систем образования («Как уровень достижений учащихся соотносятся с уровнем муниципалитета?»)

Таким образом выделяются *два вида анализа*, позволяющие сделать необходимые оценочные суждения:

- *динамический анализ* – анализ изменений показателей во времени (за несколько лет);
- *сопоставительный анализ* – сравнение характеристик образовательной системы с характеристиками аналогичных образовательных систем или с показателями, средними для территориальной системы образования.

Именно использование расчетных показателей позволяет корректно проводить указанные сопоставления. Особенно важным видом оценки является оценка прогресса в отношении утвержденных (в программе развития школы или ином документе) приоритетов и целей развития школы, продвижения к определенному контрольному показателю (т.е. к конкретному, чаще всего, количественному выражению желаемого результата, например, «50% учащихся будет охвачено кружковой работой»). В таком случае оценка создает основу для корректировки программы развития школы или ежегодных планов школы, утверждение которых осуществляется управляющим советом. Таким образом, участие в оценке реализует роль управляющего совета как стратегического органа управления школой.

Основные *источники данных* для проведения оценки:

- Образовательная статистика
- Промежуточная и итоговая аттестации
- Мониторинговые исследования
- Социологические опросы
- Отчеты работников школы
- Посещение школы и уроков

Много полезной и достоверной информации содержится в так называемой статистической отчетности. Статистическая отчетность существует во всех сферах деятельности, и многие из общественных управляющих сталкивались с ней в своей профессиональной практике. Каждое образовательное учреждение заполняет формы статистической отчетности, утвержденные органами государственной статистики.

Заполненные формы направляются в органы управления образованием и территориальные органы статистики для свода и обобщения.

Информация, отсутствующая в школьной статистике, может быть получена за счет проведения локальных социологических исследований, опросов и организации мониторинга конкретных процессов. Таким образом могут быть изучены вопросы комфортности условий обучения, характер отношений между учащимися, состояние здоровья школьников и др.. Управляющий совет может поставить задачу организации мониторинга (опроса) перед администрацией школы, а также обратиться к организациям, специализирующимся на проведении социологических и мониторинговых исследований.

Основные данные, характеризующие качество обучения, получаются в ходе проведения аттестаций учащихся, т.е. проверки их знаний, полученных за определенный период. Аттестация учащихся бывает промежуточной и итоговой. Среди форм итоговой аттестации важными являются: независимая итоговая аттестация учащихся 9-х классов, и ЕГЭ - Единый государственный экзамен для выпускников 11 классов. Формами промежуточной аттестации являются экзамены. Кроме того, как самой школой, так и органами управления образования регулярно проводятся контрольные срезовые работы³.

Информация, необходимая для проведения сравнительного анализа, имеется у других образовательных учреждений, у органов управления образованием, у органов внутренних дел и здравоохранения и т.д. Если она по тем или иным причинам не доступна, управляющий совет может оформить запрос к соответствующим организациям.

Наконец, управляющий совет сам может организовать сбор данных, отражающих общую удовлетворенность родителей и учащихся, а также их мнения относительно соблюдения их прав, характеристик конкретных аспектов организации образовательного процесса, или условий обучения. Для этого можно провести опросы, организовать интервью, круглые столы и др. Целесообразно организовать эту работу через взаимодействие с органами школьного самоуправления – родительскими комитетами, ученическим комитетом и советами.

Вопросом, традиционно вызывающим острые дискуссии, является учет мнения учащихся при оценке школы и профессиональных достижений

³ Необходимо отметить, что сегодня в российском образовании идет активная дискуссия относительно того, что при выявлении качества образования, знаний должно являться предметом измерения и какие оптимальные инструменты должны при этом использоваться. Особую актуальность данные вопросы приобрели в связи с участием российских школ в международном исследовании PISA (Programme for International Student Assessment), направленном на оценку образовательных достижений учащихся 15-летнего возраста. Данное исследование направлено не на определение уровня освоения школьных программ, а на оценку способности учащихся применять полученные в школе знания и умения в жизненных ситуациях, что позволяет им успешно функционировать в обществе". Так вот в данном исследовании российские школьники показывают низкие результаты. По мнению ряда ученых, причиной неудач является то обстоятельство, что освоение предметных знаний в российском школьном образовании в большей мере оторвано от их использования в практике.

учителей. Именно мнение учащихся многие считают особенно субъективным и предвзятым. Кроме того, им отказывают в способности адекватно выразить свое отношение. Однако практический опыт привлечения учащихся к оценке качества образования демонстрирует важность подобных шагов как для формирования полной и объективной оценки, так и для развития самих учащихся. Практика показывает, что при правильном подходе к организации изучения мнения учащихся они вполне ответственно и корректно формулируют свои оценки, понимая разницу между «удобным» и действительно профессиональным учителем. При этом объективность их суждений тем выше, чем больше у учащихся уверенность в том, что их мнения востребованы, услышаны и учитываются при принятии решений, т.е. «им доверяют».

В целях объективной интерпретации и оценки всех собираемых данных целесообразно создание специальной комиссии. Предлагаемый акцент на участие управляющего совета именно в анализе не исключает возможности участия управляющего совета (лучше всего, конечно, в лице соответствующей комиссии) в непосредственном изучении определенных аспектов функционирования школы. Прежде всего, это - экспертиза качества условий организации образовательного процесса в школе:

- выполнение санитарно-гигиенических норм организации образовательного процесса в школе;
- организация питания в школе;
- реализация мер по обеспечению безопасности учащихся в организации образовательного процесса;
- другие условия, которые целесообразно зафиксировать в специальном положении об экспертизе.

Порядок проведения экспертизы будет определяться указанным положением и соответствующим регламентом комиссии управляющего совета. При этом целесообразно включать в эту комиссию представителей профессионального педагогического сообщества, поскольку условия осуществления образовательной деятельности регламентируются достаточно специфическими правилами и нормами. Эти правила и нормы, зафиксированные в нормативных документах, прежде всего в так называемом СанПине, в целом, безусловно ориентированы на обеспечение высоких стандартов, но они не всегда совпадают с субъективными пожеланиями родителей. Нельзя исключить и такой формы как посещение общественными управляющими школы и уроков для экспертизы соблюдения прав участников образовательного процесса, следования базовым этическим нормам профессиональной деятельности. Целью оценки является не только характеристика существующего положения дел, но и выявление областей деятельности школы, нуждающихся в улучшении и в определении путей улучшения. На основании результатов оценки могут быть внесены изменения в программу развития школы, в образовательные программы. Возможен вариант, когда по результатам оценки разрабатывается план действий, за реализацией которого управляющий совет осуществляет контроль. Очень

важно, чтобы совместная работа по оценке вызывала положительный отклик у всех участников образовательного процесса, мотивировала их на совместный поиск путей решения существующих проблем и определение дальнейших перспектив развития образовательного учреждения.

Участие общественности в оценке качества образования может реализовываться также через заказ на *внешнюю независимую оценку* качества деятельности школы. Подобная практика пока развита в незначительной степени. Однако у нее есть хорошие перспективы. Внешняя оценка может осуществляться в двух основных формах:

- *общественная аттестация (аккредитация)*;
- *аудит качества*

Общественная аттестация (аккредитация) позволяет образовательному учреждению оценить те сферы его деятельности, которые не являются объектом государственной аттестации (аккредитации), т.е. позволяет получить более полную и объективную оценку всех сфер деятельности образовательного учреждения, показать имеющиеся достижения и результаты, не отмеченные в рамках государственной аттестации (аккредитации). Управляющий совет в таком случае выступает как инициатор (заказчик) внешней оценки, формируя независимую экспертную комиссию (совет).

Аудит качества может проводиться по традиционным показателям качества государственной или негосударственной организацией, специализирующейся на проведении оценки (во многих регионах подобные услуги оказывают так называемые Центры качества образования) с которой управляющий совет (школа) заключает договор.

Полномочия управляющего совета по участию в оценке качества и порядок их реализации должны быть закреплены в Уставе и иных локальных актах школы (положения, регламенты). Поэтому актуальной задачей для управляющего совета является разработка таких нормативных документов или внесение необходимых изменений в существующие.

Школьные общественные управляющие могут привлекаться в качестве общественных наблюдателей в процедурах оценки качества, проводимых муниципальными службами и органами управления образования. Объектами общественного наблюдения являются:

- 1) процедуры итоговой аттестации учащихся, в том числе в форме и по технологии единого государственного экзамена;
- 2) процедуры лицензирования образовательных учреждений⁴;

⁴ Лицензирование - процедура, включающая проведение экспертизы и принятие решения о выдаче (или отказе в выдаче) образовательному учреждению лицензии на право ведения образовательной деятельности. Предметом и содержанием экспертизы является установление соответствия условий осуществления образовательного процесса, предлагаемых образовательным учреждением, государственным и местным требованиям в части строительных норм и правил; санитарных и гигиенических норм; охраны здоровья обучающихся, воспитанников и работников образовательных учреждений; оборудования учебных помещений, оснащенности образовательного процесса; образовательного ценза педагогических работников

- 3) процедуры аккредитации образовательных учреждений⁵;
- 4) процедуры аттестации администрации образовательных учреждений сноска;
- 5) деятельность аттестационных, аккредитационных, медальных, конфликтных и иных комиссий;
- 6) процедуры проведения контрольных и тестовых работ для учащихся образовательных учреждений.

Присутствие общественных наблюдателей на вышеуказанных процедурах может быть инициировано как управляющим советом, так и органом (органами) управления образованием.

Общественные наблюдатели имеют удостоверения, выданные соответствующим органом управления образованием.

Формы участия общественных наблюдателей в лицензировании и аттестации образовательных учреждений являются:

- 1) представительство в экспертных комиссиях по лицензированию и аккредитации;
- 2) общественный контроль за соблюдением образовательными учреждениями условий, предусмотренных лицензией.

Очень важно, чтобы результаты оценки качества образовательных результатов и качества условий организации образовательного процесса, полученные управляющим советом, были представлены всем заинтересованным лицам:

Можно выделить следующих основных пользователей информации, предоставляемой системой оценки качества образования в конкретной школе:

- обучающиеся и их родители;
- педагогические коллективы школ и преподаватели вузов;
- органы управления образованием⁶;
- работодатели, представители общественных и политических организаций.

и укомплектованности штатов. Содержание, организация и методика образовательного процесса предметом экспертизы не являются.

⁵ Государственная аккредитация образовательного учреждения - это процедура признания государством в лице его государственных органов управления образованием государственного статуса образовательного учреждения (типа, вида, категории образовательного учреждения, определяемых в соответствии с уровнем и направленностью реализуемых образовательных программ).

⁶ В настоящее время осуществляется модернизация системы оценки качества образования на федеральном и региональном уровне. Среди возможных нововведений – учет результатов государственно-общественной оценки качества образования при аккредитации образовательных учреждений, инспекциях школ, при аттестации педагогов и администрации.

3.6. Распределение стимулирующей части фонда оплаты труда работников образовательного учреждения с участием управляющего совета

Особую актуальность вопрос участия общественности в оценке качества образования приобретает в связи с введением новой системы оплаты труда работников образования. В фонде оплаты труда педагогических работников выделяются базовая и стимулирующая части. Стимулирующие выплаты осуществляются за результативность и качество труда. Современный подход заключается в обеспечении участия управляющего совета в распределении стимулирующих выплат. В 31 регионе РФ, реализующих комплексные проекты модернизации образования управляющие советы получили полномочие на принятие решений о распределении стимулирующей части фонда оплаты труда, которое должно быть закреплено в Уставе образовательного учреждения.

Следует обратить внимание, что вопрос об участии управляющего совета в распределении стимулирующих выплат хотя и возникает в контексте оплаты труда, но связан в большей степени с вопросами оценки качества и результативности труда работников школы, прежде всего – учителей. Отсюда и само полномочие управляющего совета на принятие решений о распределении стимулирующих выплат реализуется не посредством выражения общественными управляющими субъективных суждений о том, какие стимулирующие премиальные выплаты должен иметь конкретный работник школы или через участие общественных управляющих в бухгалтерских расчетах, а, прежде всего, через следующие действия:

- утверждение критериев, показателей и процедур оценки качества труда и профессиональных достижений для определения размера стимулирующих выплат через утверждение локального акта школы - *«Положения о распределении стимулирующей части фонда оплаты труда образовательного учреждения» и регламента управляющего совета по распределению стимулирующих выплат;*
- участие в оценке результативности и качества труда учителя, результаты которой служат основанием для определения размера стимулирующих выплат через разработку и реализацию *регламента государственно-общественного мониторинга и оценки профессиональной деятельности и достижений работников образовательного учреждения.*

Таким образом, для реализации новой системы оплаты труда в школе должна быть создана *система государственно-общественного распределения стимулирующей части фонда оплаты труда*, включающая в себя подсистему *государственно-общественного мониторинга и оценки профессиональной деятельности и достижений работников общеобразовательных учреждений*. И управляющий совет играет ведущую роль в создании и функционировании данной системы.

На сегодняшний день в регионах реализуются различные модели участия управляющего совета в распределении стимулирующих выплат. Основными являются две.

В первой модели директор школы в своем докладе представляет управляющему совету на рассмотрение и утверждение результаты оценки профессиональной деятельности работников общеобразовательных учреждения. Это, прежде всего, результаты внутришкольного контроля (системы оценки качества), но возможно и результаты оценки, полученные администрацией школы со стороны родителей обучающихся школьников и самих школьников, а также от независимых экспертов.

Во второй модели управляющий совет создает специальную комиссию (комитет), в который входит руководитель общеобразовательного учреждения, члены управляющего совета по его решению, а также, кроме членов управляющего совета, в обязательном порядке включаются представители методического (научно-методического) совета (иного аналогичного органа общеобразовательного учреждения), совета трудового коллектива и (или) профсоюзной организации. В этой модели при необходимости получения по отдельным критериям и показателям экспертных оценок управляющий совет своим решением создает экспертную комиссию. Результаты мониторинга и оценки профессиональной деятельности работников образовательного учреждения, полученные различными субъектами, проводившими оценку, представляются в данную комиссию соответствующими субъектами (органами): руководителем образовательного учреждения, методическим советом образовательного учреждения, органами самоуправления (родительский комитет, ученический комитет), экспертной комиссией.

В этом случае комиссия осуществляет анализ и оценку объективности представленных результатов мониторинга профессиональной деятельности работников в части установленных локальным актом школы - положением о порядке распределения стимулирующей части фонда оплаты труда работников критериев, показателей, формы, порядка и процедур оценки профессиональной деятельности и по установленной соответствующим локальным актом процедуре рассчитывает интегральную оценку профессиональных достижений каждого работника по каждому из установленных критериев оценки. Государственно-общественному характеру мониторинга и оценки профессиональной деятельности работников общеобразовательных учреждений в большей степени отвечает вторая модель.

В обеих моделях важнейшая задача управляющего совета – определить политику, принципы, стратегию материального стимулирования работников. Управляющий совет должен решить, руководствуясь основными направлениями программы развития школы, как будут распределяться средства стимулирующей части фонда оплаты труда. Поскольку размер этих средств известен, управляющий совет должен определить способ их распределения между работниками в соответствии с полученной каждым

работником суммарной оценкой, складывающейся из оценок по всем установленным критериям и показателям оценки профессиональной деятельности. Выбор вариантов стратегии мотивации заключается в выборе из таких, например, возможных альтернатив: «стимулирующие выплаты мы разделим на всех работников пропорционально итоговой оценке (сумме баллов, процентов), полученной каждым работником?» или «стимулирующие выплаты мы будем распределять пропорционально итоговым оценкам только для 50%, 30% или 20% работников, достигших наивысших показателей среди коллег?». Альтернативы стратегии мотивации могут быть, например, и такими: «мы стимулируем абсолютные профессиональные достижения по избранной системе критериев?» или «мы будем стимулировать в основном динамику прироста показателей профессиональных достижений работников относительно показателей предшествующего периода мониторинга и оценки?». В любом случае управляющий совет занимается не персональным распределением стимулирующих надбавок работникам, а определяет для руководителя школы принципы, нормы и стратегию их персонального распределения, исходя из целей, установленных программой развития школы.

4. Общественное участие в управлении образованием и оценке качества образования на муниципальном и региональном уровнях.

В условиях отсутствия конкретных и детальных законодательных и иных нормативных правовых предписаний по вопросам внедрения форм и процедур общественного участия в управлении образованием на региональном и муниципальном уровнях управления, некоторые субъекты Российской Федерации продемонстрировали эффективные примеры законодательного регулирования (на уровне субъекта федерации) правоотношений в области государственно-общественного управления в образовании

Пилотным регионом стал в 2006 году Ханты-Мансийский автономный округ. Региональный закон АО «О государственно-общественном управлении в сфере общего образования» устанавливает наличие регионального государственно-общественного совета по образованию, закрепляет возможности создания советов по образованию органами местного самоуправления, вводит определение управляющего совета общеобразовательного учреждения, определяет дальнейшее развитие системы необходимых нормативных правовых актов региона, нормативных актов местного самоуправления. На этот подход полезно ориентироваться органам управления образованием субъектов РФ по разработке предложений органам власти субъектов РФ по региональному нормативному правовому регулированию создания и функционирования органов государственно-общественного управления на уровне региона и муниципалитетов.

Аналогичный подход использовали еще несколько регионов – Пензенская область, Республика Якутия, Астраханская область, Республика Карелия, Тамбовская область.

Возможен также подход, когда нормативные предписания по созданию и функционированию органов государственно-общественного управления вносятся в качестве дополнений и изменений в действующий региональный закон об образовании.

Третий из возможных подходов состоит в принятии нормативного правового акта о государственно-общественном управлении в образовании региона Правительством региона. Это также может служить достаточным основанием для внедрения и развертывания деятельности органов, реализующих государственно-общественный характер управления образованием на уровне региона и муниципальных образований на территории субъекта РФ.

Законодательное регулирование на региональном уровне позволяет задать в регионе общий стандарт государственно-общественного управления государственным и муниципальным общеобразовательным учреждением в *определенной* форме коллегиального органа общеобразовательного учреждения с *управленческими* функциями и полномочиями – управляющего совета, а также региональные стандарты организационных форм и процедур общественного участия в управлении общим образованием на муниципальном и региональном уровне и публичной отчетности учреждений и систем общего образования.

Согласно ст.ст. 72 (1 «е») и 76 (2) Конституции Российской Федерации общие вопросы образования отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по которым могут издаваться федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Вопросы образования определены Законом РФ «Об образовании». Согласно ст. 3 указанного закона федеральными законами разграничивается компетенция и ответственность в области образования, регулируются вопросы, которые должны решаться одинаково всеми субъектами федерации, вводятся общие установочные нормы по вопросам, которые относятся к компетенции субъектов Российской Федерации и в соответствии с которыми последние осуществляют собственное правовое регулирование в области образования. В частности, к таким общим установочным нормам относится закрепление в ст. 2 п.6 закона РФ принципа государственно-общественного характера управления образованием, а также установленные ст.ст. 13, 32, 35 этого же закона отдельные общие нормы, направленные на реализацию этого принципа и определяющие некоторые способы организации государственно-общественного управления и виды органов такого управления (формы самоуправления) в образовательных учреждениях. Регулирование вопросов государственно-общественного управления прямо не отнесено статьей 26 закона РФ к компетенции субъекта Российской Федерации. Однако это не означает отсутствие у региона права

принимать такой законопроект, т.к. регулирование этих вопросов не отнесено ни к полномочиям РФ, ни к полномочиям органов местного самоуправления. Субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по вопросам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

Принимаемый на уровне региона закон призван обеспечить эффективную и системную реализацию на территории региона одного из ключевых принципов государственной политики Российской Федерации в сфере образования – принципа государственно-общественного характера управления образованием. Принятие такого закона находится в компетенции органов государственной власти региона, определенной статьей 29 Федерального закона «Об образовании». Региональный закон строго в рамках, определенных Законом РФ «Об образовании», позволяет наиболее полно, системно и развернуто реализовать в системе общего образования региона принцип государственной политики в области образования – государственно-общественный характер управления образованием. Такой закон призван конкретизировать общие рамочные положения статей 2, 13, 29 - 32,35,37 Закона РФ «Об образовании» о формах организации государственно-общественного управления в образовании в соответствии с нормативно-инструктивными документами Министерства образования и науки РФ, закрепляющими достижения инновационной практики развития форм и органов государственно-общественного управления в образовании, определенными в постановлении Правительства РФ от 14 февраля 2006 г. № 89 "О мерах государственной поддержки образовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы"⁷.

В региональном законе должно быть представлено описание целостной структуры органов государственно-общественного управления в системе общего образования на региональном, муниципальном уровнях и на уровне общеобразовательного учреждения. Основным элементом государственно-общественного управления в системе общего образования является орган государственно-общественного управления общеобразовательным учреждением – управляющий совет образовательного учреждения, обладающий реальными полномочиями по решению отдельных вопросов развития и функционирования образовательного учреждения.

На муниципальном уровне государственно-общественный характер управления образованием реализуется созданием совета по общему образованию. На муниципальном уровне совет формируется путем

⁷ См. также: Приказ Министерства образования и науки РФ от 07 марта 2006 г. № 46 «Об утверждении Порядка и критериев конкурсного отбора общеобразовательных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы», регламентирующими реализацию Приоритетного Национального проекта «Образование».

представительства от управляющих советов образовательных учреждений, назначения представителей от органов местного самоуправления и органов управления образованием на муниципальном уровне, от органов государственной власти и управления, органов управления образованием на региональном уровне, кооптации от представителей общественности (деловой, попечительской, культурной, научной и т.п.).

Муниципальный совет по образованию - это коллегиальный представительный (представляет интересы муниципальных образовательных учреждений, органов местного самоуправления и населения), орган в целостности управления муниципальной системой образования, формируемый, как правило, через процедуры делегирования, назначения и кооптации. Как правило, он обладает полномочиями согласования при принятии определенного ряда решений по вопросам местного значения в области образования населения, является обязательным участником ряда установленных муниципальных порядков и процедур осуществления изменений в муниципальной системе образования, может в инициативном порядке рассматривать любой вопрос общего образования населения и вносить свои рекомендации в органы местного самоуправления и органы управления муниципальными общеобразовательными учреждениями

С принятием нормативного акта органа местного самоуправления – Положения о муниципальном совете по образованию последний становится уполномочен:

- согласовывать муниципальные правовые акты, содержащие планы и программы, влияющие на организацию предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования населению;
- согласовывать кандидатуру (предложенную главой местной администрации муниципального образования) на должность руководителя муниципального органа управления образованием;
- согласовывать муниципальный правовой акт о порядке стимулирования руководителей муниципальных образовательных учреждений;
- согласовывать муниципальный правовой акт о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных образовательных учреждений в соответствии с порядком, установленным органами местного самоуправления;
- согласовывать и представлять общественности ежегодный публичный доклад муниципальной системы образования;
- участвовать, в соответствии с порядком, установленным органами местного самоуправления, в процедуре экспертной оценки последствий для общего образования детей решений о создании, реорганизации или ликвидации муниципального образовательного учреждения;
- участвовать, в соответствии с порядком, установленным органами местного самоуправления, в процедуре согласования решения о

ликвидации муниципального образовательного учреждения сходом жителей населенного пункта, обслуживаемого данным учреждением;

- создавать (на паритетных началах совместно с учредителем муниципального общеобразовательного учреждения) уполномоченные комиссии для окончательного решения спорного вопроса о роспуске действующего состава управляющего совета образовательного учреждения;
- рассматривать (представляемые в совет органами государственной власти и местного самоуправления, учреждениями и организациями) проекты улучшения муниципальной системы образования и давать по ним свои заключения и рекомендации;
- в порядке, предусмотренном муниципальным положением о премировании руководителей муниципальных образовательных учреждений, принимать решения о размерах стимулирующих выплат руководителям образовательных учреждений по результатам их профессиональной деятельности;
- рассматривать в инициативном порядке любой вопрос общего образования населения (входящий в компетенцию органов местного самоуправления и органов управления муниципальными общеобразовательными учреждениями) и вносить свои рекомендации в органы местного самоуправления и органы управления муниципальными общеобразовательными учреждениями.

Органы местного самоуправления вправе закрепить за муниципальным советом по образованию также и иные полномочия и функции.

Государственно-общественный совет по образованию создается по решению органа власти субъекта РФ и за ним закрепляются следующие функции:

- согласование образовательной и молодежной политики;
- согласование программы развития системы образования;
- согласование нормативов бюджетного финансирования системы общего образования;
- согласование ежегодного публичного доклада системы общего образования по итогам ее образовательной и финансовой деятельности;
- представление ежегодного публичного доклада системы общего образования общественности;
- согласование целей, направлений и порядка использования системой общего образования средств из внебюджетных источников;
- согласование решений по вопросам создания здоровых и безопасных условий обучения и воспитания в общеобразовательных учреждениях.

Иные полномочия государственно-общественного совета по образованию, а также его состав и порядок его формирования определяются постановлением органа государственной власти региона.

Региональный закон может задавать основы правового регулирования общественного участия в управлении образованием на уровне субъекта федерации, на уровне муниципальных образований.

В целях развития и конкретизации регионального законодательства органу государственной власти субъекта РФ и региональному органу управления образованием в пределах их компетенции можно рекомендовать разработать и принять следующие региональные нормативные правовые акты по вопросам регламентации общественного участия в управлении образованием:

1. О региональном государственно-общественном совете по общему образованию.

2. Об управляющем совете государственного (муниципального⁸) общеобразовательного учреждения

Кроме этого орган государственной власти региона правомочен предусмотреть и принять нормативные акты, стимулирующие развитие государственно-общественного характера управления образованием. Это могут быть постановления о проведении конкурсов на получение премий органа государственной власти субъекта РФ образовательными учреждениями, муниципальными образованиями за лучшую и эффективную модель реализации государственно-общественного характера управления. Примером такого акта является Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры «О конкурсе органов государственно-общественного управления в сфере общего образования автономного округа на получение премий Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры».

Введение в региональном законе норм и процедур публичной отчетности общеобразовательных учреждений является конкретизацией соответствующего положения статьи 32 Закона РФ «Об образовании». Распространение стандарта публичной отчетности на региональную и муниципальные системы общего образования находится в рамках компетенции органов государственной власти и органов управления региона в области образования и направлено на более эффективную реализацию прав граждан и государственных гарантий в области общего образования, на обеспечение большей открытости и доступности общего образования.

В целях развития и конкретизации регионального законодательства органу государственной власти субъекта РФ необходимо разработать и принять нормативный правовой акт по вопросам регламентации публичной отчетности в региональной системе общего образования – региональное Положение о публичном докладе в системе общего образования региона, включающее регламентацию публичной отчетности региональной системы

⁸ Для муниципального общеобразовательного учреждения данное положение будет иметь характер примерного

общего образования, муниципальных систем общего образования в регионе, общеобразовательных учреждений.

Участие общественных экспертов в процедурах лицензирования и государственной аккредитации образовательных учреждений содержится в качестве нормативного предписания в статье 33 Закона РФ «Об образовании». Законодательно регламентированным критерием привлечения гражданина в качестве общественного эксперта является прохождение им соответствующей «подготовки в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования (п. 8 в ред. Федерального закона от 20.04.2007 N 56-ФЗ).

Следовательно, для регламентации порядка привлечения общественных экспертов в экспертную комиссию по государственной аккредитации и по лицензированию образовательных учреждений федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования необходимо установить для органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере образования и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере образования, порядок прохождения соответствующей подготовки и удостоверения факта прохождения специальной соответствующей подготовки, на основании которого он может быть включен в экспертную комиссию в порядке, определенном, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим управление в сфере образования.

Понятие общественного наблюдателя в различных комиссиях, работа которых направлена на оценку качества образования, законодательно и в иных нормативных правовых документах федерального уровня не нашло своего определения. Аналогией закона в процессе регионального законотворчества здесь может служить пример нормативного регулирования позиции наблюдателя в избирательных комиссиях в процедурах выборов в органы государственной власти и в органы местного самоуправления. Задача общественного наблюдателя – общественный надзор за соблюдением установленных законом и иными нормативными правовыми актами порядков и процедур осуществления оценки качества образования, условий реализации образовательного процесса.

Необходимо законодательно и в иных нормативных правовых актах – положение о государственной аккредитации образовательных учреждений, положение о лицензировании образовательной деятельности и других - расширить социальную базу формирования контингента общественных экспертов и общественных наблюдателей в различных процедурах, связанных с оценкой качества образования, за счет некоммерческих организаций, действующих в сфере образования, органов государственно-

общественного управления образовательных учреждений, муниципальных и региональных советов по образованию и унифицировать порядок формирования контингентов общественных экспертов и общественных наблюдателей на региональном и муниципальном уровнях.

Регламентацию конкретных региональных особенностей механизмов и форм участия общественности в процедурах государственной аккредитации и лицензирования образовательных учреждений федеральное законодательство относит к компетенции субъектов РФ в соответствии со статьей 28.1. Закона РФ «Об образовании»: «Полномочия Российской Федерации в области образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации» (введена Федеральным законом от 29.12.2006 N 258-ФЗ (ред. 01.12.2007)):

«1. К полномочиям Российской Федерации в области образования, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, относятся следующие полномочия:

1) осуществление контроля качества образования, в том числе качества подготовки обучающихся и выпускников, в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами или федеральными государственными требованиями в образовательных учреждениях, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением указанных в подпункте 23 статьи 28 настоящего Закона полномочий федеральных органов государственной власти по осуществлению контроля качества образования;

2) лицензирование и государственная аккредитация образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением указанных в подпункте 24 статьи 28 настоящего Закона полномочий федеральных органов государственной власти по лицензированию и государственной аккредитации образовательных учреждений...».

В разработке региональных норм общественной экспертизы полезно учитывать соответствующие положения о вовлечении общественности в реализацию Приоритетного Национального проекта «Образование», складывающуюся в регионах практику общественной экспертизы в области образования

На уровне субъекта Российской Федерации рекомендуется принять следующие положения:

1. Об общественном наблюдении в процедурах государственной аккредитации, лицензирования образовательных учреждений,

2. Об общественном наблюдении в процедурах аттестации руководителей и педагогических работников.

3. Об общественном наблюдении в процедурах итоговой аттестации выпускников общеобразовательных учреждений и обучающихся 9-х классов общеобразовательных учреждений.

3. Об обучении общественных экспертов.

Орган государственной власти региона может предусмотреть и принять нормативные акты, стимулирующие развитие форм и процедур участия общественности в оценке качества образования. Это могут быть постановления о проведении конкурсов на получение премий органа государственной власти субъекта РФ образовательными учреждениями, муниципальными образованиями за лучшую и эффективную модель реализации публичной отчетности и участия общественности в оценке качества образования в образовательном учреждении, в муниципальном образовании.

Примеры развития регионального уровня нормативного правового регулирования общественного участия в оценке качества образования в системе общего образования имеются. Так, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре разработаны следующие региональные нормативные правовые акты:

1. Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от «9» августа 2007 года № 200-п «О форме публичного доклада в сфере общего образования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры».

Данным Постановлением определены:

- источники информации и перечень документов, используемых для подготовки публичного доклада региональной системы образования в целом;
- субъекты подписания публичного доклада;
- структура публичного доклада.

2. Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от «9» августа 2007 года № 201-п «Об утверждении Положения о порядке организации обучения и повышения квалификации членов органов государственно-общественного управления в сфере общего образования Ханты-Мансийского автономного округа-Югры»

3. Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «О государственно-общественном совете общего образования Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»

4. Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Об общественном наблюдении в сфере общего образования автономного округа – Югры». Данное постановление обязывает Службу по контролю и надзору в сфере образования автономного округа и Департамент образования и науки автономного округа осуществлять процедуры итоговой аттестации учащихся, в том числе в форме и по технологии единого государственного экзамена, лицензирования образовательных учреждений, аккредитации образовательных учреждений с участием общественных наблюдателей, сформировать группы общественных наблюдателей по общему образованию автономного округа, разработать и утвердить форму удостоверения общественного наблюдателя в сфере общего образования автономного округа, положение об общественном наблюдателе в сфере общего образования автономного округа. В Постановлении содержатся

рекомендации органам местного самоуправления также осуществлять процедуры аттестации педагогических кадров, проведения контрольных и тестовых работ для учащихся, работы медальных, конфликтных и иных комиссий в сфере общего образования с участием общественных наблюдателей, сформировать группы общественных наблюдателей по общему образованию муниципального образования, разработать и утвердить форму удостоверения общественного наблюдателя в сфере общего образования муниципального образования.

5. Публичная отчетность и информационная открытость образования

Одной из действенных форм информирования общественности, всех заинтересованных лиц в результатах деятельности школы является публичный доклад школы об основных результатах и направлениях деятельности – «Публичный доклад школы». Публичный доклад общеобразовательного учреждения – форма ежегодного широкого информирования общественности о деятельности общеобразовательного учреждения, об основных результатах и проблемах его функционирования и развития за отчетный период.

Обычно при обсуждении темы публичного доклада с «профессионалами» (специалисты органов управления, администрация школы, педагоги) особое внимание уделяется обоснованию важности Доклада с точки зрения обеспечения информационной открытости и прозрачности общеобразовательного учреждения. Надо полагать, что общественных управляющих нет необходимости убеждать в этом. Не так давно они сами испытывали дефицит информации о деятельности школы и потребность узнать больше о школе, ее успехах и проблемах, во многом определила их желание стать общественным управляющим. Есть основания также считать, что информирование общественности об объективном положении дел в школе – является одним из обязательств школьных управляющих перед школьным сообществом.

Сегодня публичная отчетность вводится на всех уровнях системы управления образованием: федеральном, региональном, муниципальном, образовательного учреждения.

Подготовка и распространение Доклада рассматривается как необходимая функция органа управления образовательным учреждением). В соответствии с Законом Российской Федерации "Об образовании" (пп. 3, п. 4 ст. 32). учреждение предоставляет учредителю и общественности ежегодный отчет. В школе принимается соответствующий локальный акт – Положение о публичном докладе.

Публичный доклад помогает школе реализовать следующие задачи:
- привлечение дополнительного социального ресурса – ресурса доверия и поддержки (что, кстати, является условием привлечения и материальных ресурсов);

- ориентация общественности в особенностях организации образовательного процесса, уклада жизни школы, имевших место и планируемых изменениях и нововведениях;

отчёт о выполнении государственного и общественного заказа на образование;

- привлечение внимания общественности и власти к проблемам школы;

- получение общественного признания успехов школы, в.т.ч. эффективности деятельности органа управления;

- привлечение общественности к оценке деятельности школы, подготовке рекомендаций, принятию решений и планированию действий по развитию школы

Основными целевыми группами, для которых готовится Доклад образовательного учреждения, являются: родители, социальные партнёры, местная общественность, учредитель, обучающиеся.

С помощью Доклада родители смогут получить информацию об образовательных услугах, предоставляемых учреждением, правилах и процедурах приема, условиях обучения и укладе жизни образовательного учреждения, а также об эффективности использования внебюджетных средств.

Социальным партнёрам школы доклад позволит конкретизировать область и задачи сотрудничества со школой, определить наиболее важные потребности учреждения, осознать свой вклад в его развитие.

Местной общественности доклад дает представление о степени социальной активности школы, о достижениях школы и ее учащихся, приносящих «славу» району (поселку, городу), а также раскрывает проблемы, требующие активного участия общественности.

Для учредителя доклад позволяет получить более широкое представление о школе, чем то, которое формируется на основе традиционных форм отчетности, оценить не отдельные достижения или проблемы школы, а эффективность реализации ею стратегии развития.

Доклад полезен для работников школы, которые далеко не всегда в полной мере информированы о деятельности учреждения.

Знакомство с докладом, а тем более включение в процесс его обсуждения важно для учащихся школы, позволяет им осознать себя активными и равноправными участниками общественной жизни школы.

Публичный доклад интегрирует в своем содержании материалы ежегодных отчетов: отчета директора школы по итогам учебного и финансового года, представляет его общественности и учредителю (заслушивание и утверждение которого входит в полномочия совета) и отчета самого управляющего совета о своей работе. Кроме того, надо заметить, что публичные доклады, хотя и новый для системы образования документ, но появившийся не на «пустом месте». В сфере образования существует большое количество разнообразных форм отчетных и аналитических документов, в которых в той или иной мере раскрываются различные аспекты функционирования и развития школы: финансовая

отчетность, годовые аналитические отчеты и справки для муниципальных органов управления образованием, отчетность о реализации тематических программ и проектов, доклады на и августовских педагогических советах (конференциях) и др. Именно поэтому закономерно, что на первых порах авторы Докладов часто воспроизводят сложившиеся стереотипы подготовки отчетных материалов.

Решая задачи построения диалога с общественностью, Публичный доклад не может рассматриваться исключительно как качественная презентация (яркий «буклет»). Указанный диалог должен носить содержательный характер. Поэтому очень важно обратить внимание на другую (наряду с презентационной) сторону доклада – **аналитическую**.

Публичная отчетность органа управления является необходимым элементом системы управления, ориентированного на результат. Сегодня, к сожалению, значительное число управленческих решений принимается на основе субъективных оценок и представлений.

Доклад школы представляет результаты комплексного анализа и оценки деятельности школы за год. Проведение анализа имеет своей основной целью выявление прогресса школы в достижении заявленных целей, определение существующих на этом пути проблем и обоснование путей их решения. Поэтому подготовка публичного доклада предполагает серьезную работу по сбору данных о развитии школы, их интерпретации и анализу.

Сочетание в структуре Доклада, принципах и механизмах его подготовки - ответственной самооценки и внешней оценки, фиксирующих возможные недостатки, «точки роста», перспективы развития позволяет рассматривать Доклад как инструмент управления качеством образования.

Периодичность подготовки докладов (ежегодные) позволяет осуществлять мониторинг функционирования и развития системы образования, отслеживать результативность реализации управленческих решений.

Необходимо также обратить внимание на принципиальную связь Публичного доклада с Программой развития школы. Напомним, что управляющий совет участвует в разработке Программы развития и утверждает ее. Публичный доклад отражает динамику движения школы в достижении поставленных задачи и запланированных результатов, подготавливает решения о внесении корректив в Программу.

В одном из разделов Публичный доклад представляет общественности содержание образовательной программы школы, обосновывая используемое содержание, формы и технологии организации образовательного процесса. И здесь одной из главных задач (и значимым аргументом при обосновании) становится демонстрация соответствия предлагаемого содержания и форм общественному заказу на образование.

Другой важной задачей является выявление и обоснование связи между характером образовательной программы и результатами обучения и воспитания, представленных в другом разделе доклада.

При этом в разделе доклада, посвященном результатам, очень важно представить результаты, значимые с точки зрения общественного заказа, такие как, здоровье, комфорт, формирование востребованных в современном обществе компетенций.

Таким образом, подготовка публичного доклада - это:
для управляющего совета – важный аспект его деятельности как органа управления, инструмент мониторинга (анализа) функционирования и развития школы, способ оценки эффективности собственных принятых решений и подготовки новых;
для школьных управляющих – прекрасная возможность лучше узнать и понять, как устроена, функционирует и развивается школа в контексте взаимодействия администрации и управляющего совета – способ согласования оценки состояния школы и перспективных целей ее развития.

Доклад содержит в себе следующие основные разделы:

- 1) Общая характеристика общеобразовательного учреждения (включая особенности района его нахождения, в том числе особенности экономические, климатические, социальные, транспортные и др.).
- 2) Состав обучающихся (основные количественные данные, в том числе по возрастам и классам обучения; обобщенные данные по месту жительства, социальным особенностям семей обучающихся).
- 3) Структура управления общеобразовательного учреждения
- 4) Условия осуществления образовательного процесса, в т.ч. материально-техническая база, кадры.
- 5) Учебный план общеобразовательного учреждения. Режим обучения. Перечень дополнительных образовательных услуг, предоставляемых общеобразовательным учреждением (в том числе на платной договорной основе), условия и порядок их предоставления.
- 6) Кадровое обеспечение образовательного процесса.
- 7) Финансовое обеспечение функционирования и развития общеобразовательного учреждения (основные данные по получаемому бюджетному финансированию, привлеченным внебюджетным средствам, основным направлениям их расходования).
- 8) Результаты образовательной деятельности, включающие в себя результаты внешней оценки (основные учебные результаты обучающихся и выпускников последнего года, в том числе на ЕГЭ, внешней аттестации выпускников основной школы, в процессах регионального и/или аттестационного образовательного тестирования, на олимпиадах, ученических конкурсах, спортивных соревнованиях, мероприятиях сфере искусства, технического творчества и др.). В данном разделе обязательно должны быть включены результаты общественной оценке качества образования.
- 9) Состояние здоровья школьников, меры по охране и укреплению здоровья. Организация питания. Обеспечение безопасности.

- 10) Социальная активность и социальное партнерство общеобразовательного учреждения (сотрудничество с вузами, учреждениями среднего профобразования, предприятиями, некоммерческими организациями и общественными объединениями; социально значимые мероприятия и программы общеобразовательного учреждения и др.). Публикации в СМИ об общеобразовательном учреждении.
- 11) Основные сохраняющиеся проблемы общеобразовательного учреждения (в том числе, не решенные в отчетном году).
- 12) Основные направления ближайшего (на год, следующий за отчетным) развития общеобразовательного учреждения.

Структура доклада должна быть четкой и отражать логику анализа. Целесообразно выделение подразделов, что поможет читателю лучше ориентироваться в докладе.

Структура публичных докладов различных школ может отличаться друг от друга. Отличия в структуре Докладов определяются, прежде всего, особенностями основного адресата (целевой группы). На содержание документа будут влиять характеристики родительской и местной общественности (уровень образования, уровень обеспеченности, отношение к образовательному учреждению и др.). Для определения структуры будущего Доклада можно провести изучение информационного запроса основных потребителей. Другим важным фактором, определяющим содержание доклада, являются задачи, которые авторы доклада предполагают решить с его помощью, в частности - подход школы к позиционированию своего учреждения в системе образования, на рынке образовательных услуг.

Наконец в докладе необходимо отразить деятельность самого управляющего совета, прежде всего, наиболее значимые его решения, с обоснованием и с оценкой влияния на жизнь школы.

Таким образом в содержании доклада важно уравновесить то, что значимо для разных целевых групп, то, что важно для школы, для родителей (как детей, обучающихся в школе, так и планирующих обучать там своих детей), для широкой общественности, для учредителя. Структура доклада и рассматриваемые в его разделах вопросы (аннотированный макет) являются предметом обсуждения управляющего совета с представителями администрации должны быть утверждены решением управляющего совета.

Подготовка Доклада является длительным процессом и включает в себя следующие организационные этапы:

1. Принятие решения о подготовке доклада. Данное решение принимается управляющим советом образовательного учреждения.
2. Формирование рабочей группы, утверждение координатора работ. Состав рабочей группы утверждается приказом руководителя школы и включает, как правило, следующих работников школы: заместители директора школы,

бухгалтер (экономист), методисты, педагоги, члены управляющего совета, учащиеся.

3. Утверждение Плана-графика работ. Детальной проработке плана-графика выполнения работ следует уделить значительное внимание, особенно при подготовке первых докладов. Сложность и ответственность работы обуславливает необходимость выделения значительного объема времени у администрации и работников школы, график которых и так чрезвычайно насыщен. Как правило, Доклад готовится к презентации на августовской конференции, которой, с одной стороны, предшествует период отпусков, а до этого – проведение итоговой аттестации и завершения учебного года, предполагающие практически полную занятость основных авторов докладов.

4. Разработка и согласование структуры доклада и основных вопросов, рассматриваемых в разделах (аннотированный макет). Публичного доклада. Разработка макета позволяет более четко структурировать Доклад, выделить разделы и подразделы, определить перечень показателей для сопоставительного анализа. Качественная проработка аннотированной версии макета облегчает подготовку базовой версии доклада и экономит время. Макет доклада должен быть утвержден управляющим советом. Для разработки оптимального макета доклада полезно провести изучение информационного запроса целевых групп посредством проведения опроса родителей, учащихся, педагогов и партнёров школы относительно информации, в которой они заинтересованы. Возможным вариантом является привлечение представителей целевых групп к разработке макета в рамках проектного семинара.

5. Формирование базы данных доклада (сбор и обработка данных). Сбор данных для подготовки докладов включает формирование запроса на дополнительные статистические данные в органы управления образованием, возможно, органы государственной статистики.

6. Создание текста Доклада. Результатом данного этапа является создание проекта Доклада, на основе которого готовятся проекты вариативных версий для различных целевых групп и форм презентации.

7. Согласование и утверждение текста доклада. Оптимальным вариантом является проведение публичной экспертизы-обсуждения проекта доклада с привлечением представителей целевых групп доклада. По результатам обсуждения Доклад дорабатывается и утверждается решением органа государственно-общественного управления.

8. Подготовка к публикации и распространению. Специфика некоторых целевых групп доклада («заинтересованные непрофессионалы») и новизна для специалистов системы образования некоторых задач, для решения которых используется Доклад (связи с общественностью), предполагает серьезное внимание к стилю и качеству оформления доклада. Есть основания считать, что это сфера ответственности профессиональных работников школы. Вместе с тем для общественных управляющих важно иметь представление о культуре оформления. Требования к языку, стилю и оформлению доклада можно представлены в раздаточном материале.

Реализация данных требований обеспечивается на стадии подготовки доклада к изданию в работе редактора, корректора, при возможности, дизайнера.

Язык доклада должен понятным «непрофессиональному» читателю. Необходимо избегать специальной терминологии, аббревиатур, которые часто понятны и привычны для авторов – работников системы образования, но мало знакомы для большинства читателей. Если же термин по необходимости используется, то необходимо давать соответствующие разъяснения.

Для обеспечения доступности представляемых выводов для читателя Доклада необходимо максимально использовать средства наглядности: графики, диаграммы, схемы, рисунки. Существуют различные виды диаграмм и для каждого конкретного примера необходимо выбирать наиболее подходящий.

По возможности в тексте надо избегать перечислений большого объема цифровых данных. На основе таким образом представленной информации, читателю трудно сделать необходимые выводы. Важны не значения показателей сами по себе, а те тенденции, которые отражает их динамика, или сопоставление. Целесообразно перевести числовые данные в графическую форму или разместить в приложении.

При подготовке доклада к публикации полезно привлекать редактора, корректора, художника.

Доклад может быть опубликован только после официального утверждения управляющим советом. Тиражирование Доклада может осуществляться в виде типографского издания отдельной брошюры или средствами «малой полиграфии». Тираж доклада определяется масштабом конкретной муниципальной системы образования и образовательного учреждения, а также финансовыми возможностями. Сокращенные версии доклада могут быть опубликованы в СМИ.

Важным моментом в работе над Публичным докладом является разработка механизмов и форм его презентации. Для решения этих задач необходимо активно использовать все доступные средства массовой информации регионального и муниципального уровней (телевидение, радиовещание, пресса, Интернет). Одновременно, тексты Докладов (или информация о его публикации с адресом в сайте в сети Интернет) целесообразно направить различным властным, коммерческим и общественным структурам, юридическим и физическим лицам, которые могут быть заинтересованы в получении данной информации и могут оказать влияние на развитие системы образования. Для этого может быть использована традиционная почтовая рассылка, а также электронная почта.

Важным является презентация доклада на мероприятиях для целевых аудиторий. Презентацию публичного доклада можно проводить до момента завершения работы над ним на семинарах, совещаниях и конференциях. Это позволит сформировать к нему устойчивый интерес.

Для презентации и распространения окончательной версии Публичного доклада образовательного учреждения могут быть использованы следующие механизмы:

- Проведение родительских собраний, встреч с учащимися и заинтересованными группами. Во время этих мероприятий всем присутствующим могут быть представлены основные результаты деятельности учреждения.
- Направление электронного файла с текстом Доклада в семьи обучающихся, имеющие домашние компьютеры.
- Распространение в школьном микрорайоне информационных листков с кратким вариантом Доклада и указанием адреса Интернет-сайта, где расположен полный текст Доклада для привлечения в образовательное учреждение новых учеников.
- Проведение дня открытых дверей, в рамках которого отчет будет представлен родителям в форме стендового доклада.

Ежегодный Публичный доклад может быть использован для организации внешней оценки деятельности образовательной системы. Для этого необходимо после презентации Доклада обеспечить получение обратной связи (отзывы, отклики, мнения и оценки) от заинтересованной общественности по поводу содержащейся в Докладе информации.

С этой целью можно осуществить следующие шаги.

1. В первую очередь целесообразно указать координаты обратной связи (включая электронные) в тексте самого Доклада – куда, кому и по каким адресам можно направлять вопросы, замечания и предложения по Докладу и связанными с ним различными аспектами деятельности образовательной системы.
2. Организовать систему мероприятий по получению обратной связи от пользователей Доклада, провести анкетирование, опросы, интервью.

В состав анкеты могут войти самые разные вопросы, касающиеся:

Оценки самого Доклада:

- доступность информации;
- ясность изложения;
- достоверность приведенных данных;
- важность обсуждаемых проблем;
- полнота информации с точки зрения читателя;
- логичность выводов и заключений и т.п.

Оценки состояния школы:

- какие еще есть проблемы;
- каковы пути их преодоления;
- какие перспективы могут рассматриваться дополнительно;
- каковы механизмы их реализации и др.

Кроме вопросов в анкете необходимо предусмотреть раздел, в котором в свободной форме можно было бы высказать предложения, замечания и комментарии относительно представленного Доклада.

В обобщённом виде результаты опросов могут стать предметом специального обсуждения управляющего совета. Совместно с администрацией образовательного учреждения члены управляющего совета выбирают, какие из высказанных мнений должны быть учтены при принятии конкретных решений относительно деятельности учреждения.

В документах, подвергшихся корректировке следует отметить те направления, разделы и мероприятия, которые были внесены или изменены по предложению общественности. Такой шаг позволит показать, что общественное мнение значимо для коллектива образовательного учреждения и не может быть проигнорировано. Предложения общественности обязательно должны найти свое отражение в следующем публичном Докладе.

6. Участие общественности в государственной (итоговой) аттестации выпускников общеобразовательных учреждений, общественное наблюдение в других процедурах оценки качества образования.

Понятие общественного наблюдателя в различных комиссиях, работа которых направлена на оценку качества образования, законодательно и в иных нормативных правовых документах федерального уровня еще не нашло своего определения. Аналогией закона в процессе регионального законотворчества здесь может служить пример нормативного регулирования позиции и функций наблюдателя в избирательных комиссиях в процедурах выборов в органы государственной власти и в органы местного самоуправления. Задача общественного наблюдателя – общественный надзор за соблюдением установленных законом и иными нормативными правовыми актами порядков и процедур осуществления оценки качества образования, условий реализации образовательного процесса.

Необходимо значительно расширить социальную базу формирования контингента общественных наблюдателей в различных процедурах, связанных с оценкой качества образования, за счет некоммерческих организаций и общественных объединений, включая профессионально-педагогические общественные организации, действующих в сфере образования, за счет членов органов государственно-общественного управления образовательных учреждений, муниципальных и региональных советов по образованию и унифицировать порядок формирования контингентов общественных экспертов и общественных наблюдателей на региональном и муниципальном уровнях.

Объектами общественного наблюдения кроме процедуры итоговой аттестации учащихся, в том числе в форме и по технологии ЕГЭ, могут являться:

- процедуры лицензирования и аккредитации образовательных учреждений;
- процедуры аттестации администрации и педагогических работников образовательных учреждений;

- деятельность аттестационных, аккредитационных, медальных, конфликтных и иных комиссий регионального и муниципального уровней;
- процедуры проведения контрольных и тестовых работ для учащихся муниципального и регионального уровней.

Присутствие общественных наблюдателей на вышеуказанных процедурах может быть инициировано как образовательным учреждением, так и органом (органами) управления образованием. Целью общественного наблюдения вышеперечисленных процедур является общественный контроль соблюдения установленного порядка ее проведения. Такой общественный контроль процедур лицензирования и аккредитации образовательных учреждений может иметь продолжение в виде общественного надзора за соблюдением образовательным учреждением условий, предусмотренных полученными лицензиями и свидетельством о государственной аккредитации.

Институт общественных наблюдателей создается в целях более полного информирования общественности о ходе проведения и осуществления объектов общественного наблюдения. Особую актуальность на сегодняшний день имеет введение института общественных наблюдателей при проведении независимой государственной (итоговой) аттестации выпускников XI и IX классов общеобразовательных учреждений.

Органами управления образования субъектов РФ разрабатывается Положение об организации системы общественного наблюдения применительно к каждой процедуре (объекту) наблюдения. Кроме того, может быть разработано и утверждено общее положение об общественном наблюдении и о статусе общественного наблюдателя, о его обучении.

Каждая из указанных процедур имеет свою специфику, определяющую особенности работы общественных наблюдателей. Ниже приводятся общие для процедур нормы организации общественного наблюдения и регламентации статуса общественных наблюдателей.

В своей деятельности общественные наблюдатели руководствуются:

- законодательством Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъекта РФ;
- инструкциями организации, осуществляющей по поручению Минобрнауки России организационно-технологическое сопровождение ЕГЭ и государственной (итоговой) аттестации выпускников IX классов образовательных учреждений в новой форме;
- соответствующими положениями.

Деятельность общественных наблюдателей осуществляется на общественных началах, понесенные при этом расходы общественным наблюдателям не возмещаются.

Общественные наблюдатели проходят процедуру аккредитации. Аккредитацию лиц, желающих стать общественными наблюдателями,

осуществляют (в зависимости от объекта общественного наблюдения) региональные и муниципальные органы управления образованием.

В качестве общественных наблюдателей могут быть аккредитованы:

- члены управляющих советов, попечительских советов и родительских комитетов общеобразовательных учреждений;
- члены регионального и муниципальных общественных советов по образованию,
- члены общественных объединений и некоммерческих организаций;
- работники общеобразовательных учреждений из других регионов;
- представители органов законодательной власти;
- работники средств массовой информации;
- представители органов местного самоуправления.

Вышеуказанные лица не могут выступать в качестве общественных наблюдателей в общеобразовательных учреждениях, в которых проходят аттестацию их родственники.

Член родительского комитета, член попечительского или управляющего советов общеобразовательного учреждения не может быть допущен в качестве общественного наблюдателя в образовательном учреждении, которое он представляет.

Лица, желающие приобрести статус общественного наблюдателя, подают заявление в орган управления образованием. Подпись заявителя должна быть удостоверена подписью руководителя и печатью организации, от которой он направляется.

В случае положительного решения вопроса об аккредитации в качестве общественного наблюдателя, претендент получает персональное удостоверение, содержащее его паспортные данные, и заверенное печатью и подписью руководителя органа управления образования, выдавшего удостоверение.

Оформленное удостоверение выдается общественному наблюдателю на руки или высылается по адресу, указанному в заявлении.

Прием заявлений на аккредитацию и аккредитация общественных наблюдателей завершаются не позднее установленной в соответствующих Положениях даты.

Целесообразно нормативно закрепить обязательность участия в процедурах аккредитации общественных наблюдателей муниципальных и региональных советов по образованию.

Общественный наблюдатель имеет право:

- ознакомиться с нормативными правовыми актами, регулирующими проведение процедур аттестации, лицензирования, Положениями и инструкциями, определяющими порядок деятельности структур организаций, осуществляющих

их экспертное и организационно-технологическое сопровождение,

- присутствовать в день проведения аттестационных и лицензионных процедур.

Общественный наблюдатель обязан:

- ознакомиться с нормативными правовыми актами и инструкциями, регламентирующими процедуры аттестации и лицензирования;
- иметь с собой и предъявлять организаторам удостоверение общественного наблюдателя и документ, удостоверяющий личность;
- получить отметку в удостоверении общественного наблюдателя о дате и времени всех посещений им образовательного учреждения,
- при наличии замечаний направить соответствующие экспертные комиссии или управление образованием письменную информацию о замеченных нарушениях в организации и проведении процедур в сроки, установленные соответствующими Положениями.
- соблюдать установленный порядок проведения процедур, режим информационной безопасности.

Общественный наблюдатель не вправе:

- вмешиваться в ход подготовки и проведения процедур аттестации и лицензирования,
- оказывать содействие лицам или учреждениям, проходящим процедуры аттестации и лицензирования

При нарушениях вышеуказанных требований общественный наблюдатель может быть лишен своего статуса.

Общественный наблюдатель несет ответственность за злоупотребление своим положением в целях удовлетворения корыстной или иной личной заинтересованности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

7. Участие общественности в процедурах лицензирования и аккредитации образовательных учреждений.

Участие общественных экспертов в процедурах лицензирования и государственной аккредитации образовательных учреждений содержится в качестве нормативного предписания в статье 33 Закона РФ «Об образовании». Законодательно регламентированным критерием привлечения гражданина в качестве общественного эксперта является прохождение им соответствующей «подготовки в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке

государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования (п. 8 в ред. Федерального закона от 20.04.2007 N 56-ФЗ).

Следовательно, для регламентации порядка привлечения общественных экспертов в экспертную комиссию по государственной аккредитации и по лицензированию образовательных учреждений федеральному органу исполнительной власти, осуществляющему функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования необходимо установить для органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере образования и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере образования, порядок прохождения соответствующей подготовки и удостоверения факта прохождения специальной соответствующей подготовки, на основании которого он может быть включен в экспертную комиссию в порядке, определенном, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим управление в сфере образования.

Регламентацию конкретных механизмов и форм участия общественности в процедурах государственной аккредитации и лицензирования образовательных учреждений федеральное законодательство относит к компетенции субъектов РФ в соответствии со статьей 28.1. Закона РФ «Об образовании»: «Полномочия Российской Федерации в области образования, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации» (введена Федеральным законом от 29.12.2006 N 258-ФЗ (ред. 01.12.2007)):

«1. К полномочиям Российской Федерации в области образования, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, относятся следующие полномочия:

1) осуществление контроля качества образования, в том числе качества подготовки обучающихся и выпускников, в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами или федеральными государственными требованиями в образовательных учреждениях, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением указанных в подпункте 23 статьи 28 настоящего Закона полномочий федеральных органов государственной власти по осуществлению контроля качества образования;

2) лицензирование и государственная аккредитация образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением указанных в подпункте 24 статьи 28 настоящего Закона полномочий федеральных органов государственной власти по лицензированию и государственной аккредитации образовательных учреждений...».

В разработке региональных норм и положений об участии общественных экспертов в процедурах лицензирования и аккредитации полезно учитывать соответствующие положения о вовлечении общественности в реализацию Приоритетного Национального проекта «Образование», складывающуюся в регионах практику участия общественности в процедурах экспертизы в области образования. В нормативных документах, определивших порядок отбора школ и учителей, закрепляется положение, согласно которому состав региональных и муниципальных экспертных советов формируется из представителей гражданских институтов (сообществ профессиональных экспертов в области образования, ассоциаций родителей, попечителей, выпускников, работодателей; советов ректоров вузов, совета руководителей учреждений среднего профессионального; профсоюзной организации работников народного образования и науки, иных общественных организаций).

Отбор гражданских экспертных институтов, имеющих право делегировать своих представителей в состав экспертных советов, осуществляется региональными (муниципальными) советами по реализации ПНПО и доводится до сведения общественности.

Как показала практика, в субъектах РФ оказалось достаточно мало действующих и еще меньше официально зарегистрированных общественных организаций, заинтересованных в участии в экспертизе и готовых делегировать своих представителей в состав экспертных советов. Во многих случаях привлечение носило формальный характер. Высказывались критические суждения относительно готовности гражданских институтов к предъявлению в рамках экспертизы общественного заказа.

При этом нет оснований считать, что существующая практика свидетельствует о нежизнеспособности данной модели в целом. Более того, ряд экспертов считает, что в рамках предлагаемой модели экспертные советы с участием общественности могут стать площадкой, на которой произойдет институционализация тех групп граждан, которые готовы формулировать общественный заказ, оформление самого общественного заказа.

Соответственно данная модель может быть использована для обеспечения участия общественности в процедурах лицензирования, аккредитации образовательных учреждений. В комиссии и советы, занимающиеся организацией соответствующих процедур, следует включить представителей гражданских институтов. Комиссии приобретают при этом государственно-общественный характер.

При этом необходимо (как показала практика привлечения общественности к экспертизе документов школ-участников конкурса инновационных образовательных учреждений в рамках Национального проекта «Образование») обеспечить привлечение гражданских институтов не только на стадии оценивания по заданным критериям, но на стадии обсуждения и согласования критериев (показателей) оценки. На этой стадии объективно имеется даже больше возможностей для оформления общественного заказа. Особенно это важно применительно к процедурам

аккредитации и аттестации, потому что позволяет выйти за рамки «внутриведомственных» критериев качества результатов, оформить «договор» гражданских институтов и государства о критериях оценки об используемых основаниях оценивания качества образования.

При определенных условиях (согласование позиций, взаимное доверие, информационная открытость) сами гражданские институты могут и не быть вовлечены натурально в процедуры аттестации, аккредитации. В этом случае, «снимается» лишняя и необоснованно акцентированная при экспертизе в рамках ПНПО проблема «непрофессионализма» экспертов. Можно сказать, что возможность оценивания профессиональными экспертами по «вневедомственным» критериям, имеет большую ценность, чем оценивание общественными экспертами по «внутриведомственным». Однако оптимальным следует считать участие общественности на всех стадиях указанных процедур.

За рубежом практика привлечения общественности к оценке образовательных услуг последние годы стала заметной тенденцией и получило определение «совместная оценка» (варианты: «оценка при участии», «оценка с определенными полномочиями»). Термин «совместная» предполагает, что ответственность за оценку и принятие решений делится между людьми. Совместная оценка также активизирует использование результатов оценки для его развития. В тоже время в тех странах, где количество и типы совместной оценки и оценки с участием увеличиваются, растет и объем доказательств того, что она воздействует на улучшение качества образования.

В ряде зарубежных стран практика совместного мониторинга (школы и родителей) достижений учащихся закреплена законодательно для поддержки практики общественной оценки в образовании и расширения форм социального партнерства и ответственности общества за его качество.

Термин «совместная» предполагает не только включение в процесс оценивания различных категорий участников, но и разделение ответственности за оценку и принятие решений.

Выделяют следующие основные характеристики совместной оценки:

- Участники разделяют ответственность за оценку
- Оценочные вопросы разрабатываются совместно
- Сведения, полученные в результате оценки, используются для усовершенствования образовательной политики и программ

Для проведения совместной оценки важно определить уровень готовности ее участников. Развитие готовности к участию в совместной оценке предполагает обучение непрофессионалов.

Отдельные страны используют этот вид оценки как основной подход при проведении реформ в образовании и как метод изучения причин успешности/неуспешности работы школы.

Государственная аккредитация образовательного учреждения включает в себя экспертизу соответствия содержания и качества подготовки выпускников образовательного учреждения требованиям государственных

образовательных стандартов, а также показателей деятельности образовательного учреждения, которые необходимы для определения его вида (ст. 33, п.18 Закона РФ «Об образовании»). Для обеспечения государственно-общественного характера государственной аккредитации необходимо нормативно закрепить обязательность включения в процесс проведения аккредитации представителей общественности. Нормативные акты должны определять основные принципы и порядок включения общественности в аккредитационные комиссии. Существует подход, согласно которому в нормативных актах регионального уровня необходимо четко определить перечень видов общественных объединений, могущих участвовать в аккредитации образовательных учреждений. Более целесообразным представляется не составление ограниченного перечня, а формулирование набора требований (критерий), соответствие которым позволяет общественному объединению выдвинуть своего представителя для включения в аккредитационную комиссию.

Возможным вариантом является включение в аккредитационную комиссию членов муниципального органа государственно-общественного управления, а также членов управляющих советов других образовательных учреждений. В перспективе с созданием ассоциаций общественных управляющих возникнет возможность включения в состав комиссий представителей таких ассоциаций.

Возможны следующие варианты организации работы общественных экспертов:

- в составе единой группы экспертов (совместно с «профессионалами»);
- самостоятельно (как группа общественных экспертов) с последующим представлением результатов (заключения) в комиссию.

Наряду с включением в аккредитационные комиссии представителей общественности можно рекомендовать иные меры, направленные на обеспечение государственно-общественного характера государственной аккредитации. Эти меры касаются формы и процедуры проведения аккредитации и перечня документов, представляемых образовательным учреждением при ее проведении. В соответствии с существующим положением форма и процедура проведения аккредитации, аккредитационные технологии, критерии аккредитации определяются органом (службой), осуществляющим аккредитацию. Поэтому возможные изменения относятся к компетенции органов управления образованием субъекта РФ.

Так, в соответствии с существующей нормой аккредитация учреждения проводится по его заявлению. Возможным вариантом является введение нормы проведения аккредитации по заявлению школы, в котором зафиксировано протокольное решение органа государственно-общественного управления. Заявление подписывается совместно директором школы и председателем управляющего совета.

Традиционный перечень рассматриваемых при аккредитации документов включает:

- устав образовательного учреждения
- информационную карту ОУ;
- учебный план;
- расписание учебных занятий;
- классные журналы;
- годовой план работы школы;
- рабочие программы по учебным предметам, факультативным, элективным курсам;
- программы дополнительного образования;
- локальные акты образовательного учреждения, отражающие специфику содержания и организации образовательного процесса;
- сведения о повышении квалификации педагогических и руководящих работников;
- план работы по повышению квалификации педагогических и руководящих работников;
- материалы внутришкольного контроля;
- программа развития ОУ;
- план методической работы;
- др. материалы, представляемые по запросу экспертной комиссии.

В ряде регионов проводится опрос родителей и учащихся, используются материалы самооценки.

Представляется необходимым включение в состав обязательных документов публичного доклада школы, а также материалов внутришкольного государственно-общественного мониторинга и оценки качества, в т.ч., используемых для распределения стимулирующей части ФОТ.

При ответственном подходе данные опроса родителей и учащихся используются при проведении государственно-общественного мониторинга и оценки качества, подготовке публичного доклада. Однако аккредитационной комиссии может быть рекомендовано проведение независимого опроса указанных категорий.

Традиционно процедура проведения аккредитации включает собеседование с руководителем образовательного учреждения, его заместителями. Можно рекомендовать проведение встречи экспертной комиссии с председателем органа государственно-общественного управления на начальном этапе экспертизы и со всем составом управляющего совета на заключительном этапе (для обсуждения результатов экспертизы).

Ключевой вопрос аккредитации – качество условий и подготовки учащихся – предмет пристального внимания действующего в школе органа государственно-общественного управления. Содержание деятельности управляющего совета и его решения направлены на создание качественных условий для получения образования и неуклонное повышение качества

результатов. Отсюда аккредитация как форма независимой оценки отвечает потребностям управляющего совета с точки зрения выявления объективной картины существующего положения дел. С другой стороны, экспертиза является в известной степени экспертизой эффективности деятельности и конкретных решений управляющего совета. Так, рассматриваемые при проведении аккредитации образовательная программа и программа развития – разрабатываются и утверждаются управляющим советом. Поэтому ответственность за результаты экспертизы должна ими разделяться и орган государственно-общественного управления (управляющий совет) должен стать полноправным участником процедуры государственной аккредитации на всех этапах ее реализации.

Аккредитация учреждения проводится по его заявлению. Данный шаг, с одной стороны является необходимым, поскольку без проведения аккредитации учреждение не будет иметь право на выдачу своим выпускникам документа государственного образца о соответствующем уровне образования. Определены и рамочные сроки, в которые учреждение должно пройти процедуру. Однако у учреждения остается определенная возможность выбрать оптимальный срок подачи заявления и прохождения процедуры с тем, что подготовиться к этой процедуре.

Рекомендуется введение нормы принятия решения управляющего совета о прохождении аккредитации и совместного подписания заявления директором школы и председателем управляющего совета.

Управляющий совет должен принять самое активное участие в подготовке, а при готовности выступить ее организатором. При этом подготовку не следует рассматривать как формальный и сугубо технический процесс сбора необходимых документов и создания условия для «встречи» экспертной комиссии.

Так, например, центральным предметом обсуждения при проведении аккредитации становится вопрос о статусе, на который заявляется школа. Вопрос о статусе прямо связан с вопросом об образовательной программе школы, участие в разработке и утверждении которой является важной задачей и одним из ключевых полномочий управляющего совета. Экспертная комиссия службы строит программу аккредитации с обязательным учетом того, на какой статус, конкретный вид заявляет себя сама школа. Следовательно, непродуманная, неточная характеристика своей заявки может навредить, все заинтересованным сторонам: администрации, учителям, родителям, учащимся.

Необходимые выводы и требования эксперты делают на основе экспертизы документов.

Если рассматривать форму участия управляющего совета в подготовке документов, используемых при проведении экспертизы, то очевидна его роль в подготовке публичного отчета и (или) материалов внутришкольной оценки (самооценки). Управляющий совет является организатором работы по подготовке данных документов.

Результаты аккредитации во многом зависят от качества подготовленных документов, поэтому важным является обеспечение соответствия содержания основных документов заявке, иначе как у администрации, так и у общественности может возникнуть неудовлетворенность результатами, ощущение недооценки ее усилий.

На стадии подготовки возможным и целесообразным является обращение за консультациями к специалистам по вопросам аккредитации, организация обсуждения с ними дискуссионных вопросов. Подобные действия могут быть инициированы управляющим советом.

После приема заявления аккредитационная комиссия обязана уведомить учреждение о сроках проведения аккредитации. Соответственно перед управляющим советом стоит задача организации информирования педагогической, родительской общественности, социальных партнеров. Известно, что не редки ситуации, когда в ходе аккредитации выясняется, что педагогический коллектив не знает о том, что именно по заявке школы в ней работает экспертная комиссия, воспринимает ее как неожиданную и странную проверку, цели которой неясны, а методы уж и вовсе удивительны. Еще более искаженная информация о «проверке» поступает к родителям. Отсюда управляющий совет может стать партнером администрации по подготовке коллектива к проведению аккредитации с тем, чтобы ее цель, смысл были ясны, всем было известно о времени, месте, особенностях проведения самой процедуры.

На подготовительном этапе школа вправе познакомиться с программой аккредитации и составом экспертной комиссии. Это дает возможность узнать, из чего будет складываться процедура, по каким параметрам, исходя из каких требований, норм будет оцениваться школа, каков объем работ в период аккредитации. Школа сможет учесть особенности процедуры, чтобы подготовить необходимые помещения, инструментарий.

В ряде регионов существует практика не письменного, а устного представления результатов самооценки школы, которое проводится до начала работы экспертной комиссии в школе в согласованные с аккредитационной комиссией сроки, но не позднее, чем за неделю до начала аккредитации. Для этого целесообразно провести рабочую встречу членов экспертной комиссии с управляющим советом в удобной для школы форме, на которой в докладе директора и (или) председателя управляющего совета представить результаты деятельности школы. На этой встрече может быть уточнена и конкретизирована программа аккредитации, что позволит в известной степени ослабить психологическое напряжение, возникающее в коллективе школы и родительской среде.

Если с докладом выступает председатель управляющего совета, то целесообразно учесть следующие рекомендации. При устном выступлении лучше воспринимается сжатая, лаконичная, обоснованная, ясно изложенная информация, представленная наглядно. Существенными недостатками таких выступлений являются: неумение сконцентрироваться на главном,

стремление рассказать все подробно, с множеством деталей, полностью воспроизвести "биографию" школы, в то время как устное выступление лучше было бы посвятить анализу конкретных результатов, показать их суть как итог деятельности школы, дать им качественную характеристику.

Для организации работы экспертной комиссии, возможно, потребуется создать условия, необходимые для анонимного анкетирования учащихся, родителей. Об этих особенностях работы комиссии управляющий совет должен знать и участвовать в работе по созданию условий и минимизации рисков.

Период, когда экспертная комиссия работает в учреждении, характеризуется усилением эмоциональной нагрузки, возможностью конфликтов, профилактика которых во многом зависит от точной и своевременной координации разнонаправленных действий. Специалисты отмечают, что неблагоприятной является ситуация, когда все замыкается на директоре школы, его заместителях. В этой ситуации управляющий совет может и должен оказать поддержку администрации и оказывать максимальное содействие работе экспертной комиссии. Однако участие совета не должно быть сведено только к «психологической» поддержке.

Экспертиза традиционно предусматривает собеседование с руководителем образовательного учреждения, его заместителями. Целесообразным представляется включение в программу экспертизы встречи с председателем управляющего совета, а возможно и с членами совета. В «живой» встрече они могут представить свое видение особенностей школы, состояния и перспектив развития, раскрыть особенности общественного заказа, учитываемые при построении образовательного процесса. Возможным вариантом является организация управляющим советом встречи членов экспертной комиссии с родительской общественностью.

Как отмечалось выше, экспертная комиссия в ряде случаев организует анкетирование родителей и учащихся. Управляющий совет может оказать содействие в решении данной задачи. При этом не должны нарушаться правила проведения такого рода опросов - конфиденциальная информация, получаемая по анонимным анкетам, должна поступать напрямую в комиссию: ни сотрудники школы, ни члены управляющего совета не могут претендовать на ее предварительную расшифровку, хотя получить разъяснение по отдельным вопросам возможно.

Еще одной задачей управляющих советов в ходе экспертизы может стать обеспечение прозрачности и открытости процедуры экспертизы через организацию *общественного наблюдения* за ее ходом.

Ориентируя управляющих на тесное взаимодействие с экспертами, следует обратить внимание на недопустимость *вмешательства* членов в работу экспертной комиссии, любые попытки оказания давления на экспертов.

По результатам экспертизы комиссия подготавливает заключение, которое подписывается всеми ее членами и в соответствии с

существующими нормами доводится до сведения коллектива образовательного учреждения.

В интересах расширения общественного участия в оценке качества образования и в ситуации становления в школе государственно-общественного управления целесообразно ввести норму обязательного ознакомления с результатами экспертизы членов управляющего совета. В управляющий совет должно быть передано заключение (отчет о результатах экспертизы) и предоставлено некоторое время для ознакомления. Затем необходимо организовать специальную встречу управляющего совета с членами экспертной комиссии, на которой заслушать сообщение руководителя экспертной комиссии о результатах экспертизы (выводах и рекомендациях). На данной встрече члены управляющего совета могли бы задать вопросы на уточнение и конкретизацию выводов и рекомендаций.

Членам управляющего совета, представителям администрации и педагогического коллектива должна быть дана возможность высказаться ответно. Возможным является введение формата обязательного ответного выступления директора.

В соответствии с существующими нормами заключение комиссии является основанием для издания в 2-недельный срок с момента оформления заключения проводящим аккредитацию органом приказа о признании образовательного учреждения аккредитованным. Приказ в 2-недельный срок со дня издания выдается образовательному учреждению и его учредителю.

Получив текст заключения и приказ, управляющий совет должен провести работу по ознакомлению с результатами аккредитации педагогической, родительской общественности, социальных планеров школы:

- разослать краткое резюме родителям всех учеников;
- обеспечить доступность текста заключения для ознакомления в такое время и в тех местах, где это возможно для любых представителей общественности, которые этого пожелают;
- разместить текст заключения и приказа на информационном стенде;
- разместить текст заключения и приказа на сайте школы

После завершения процедуры аккредитации управляющий совет совместно с администрацией должен вернуться к рассмотрению ее итогов. Целесообразно провести дополнительный самоанализ выявленных в ходе проведения аккредитации недостатков и подготовить план (программу действий) школы, направленную на их устранение. Подготовка плана может быть поручена существующей или созданной временной комиссии с обязательным участием директора и его заместителей. Данный план должен быть стать предметом обсуждения на заседании управляющего совета, по результатам которого может быть утвержден или направлен на доработку. Очевидно, что такая работа принципиально необходима в случае отказа учреждению в аккредитации.

После утверждения целесообразно направить данный план (программу) учредителю, в службу аккредитации и ознакомить педагогическую и родительскую общественность с использованием рассмотренных выше форм. План действий должен описывать шаги, которые будут предприняты в отношении каждого из проблемных вопросов, с указанием точных сроков завершения. Возможным вариантом является внесение изменений в годовой план и программу развития школы.

В публичном докладе школы по итогам года должны быть отражены результаты работы комиссии, содержание плана (программы) и результаты продвижения в его реализации.

В соответствии с существующим Положением повторная аккредитация может проводиться по требованию образовательного учреждения не ранее чем через двенадцать месяцев с момента отказа ему в государственной аккредитации. Соответственно на заседании управляющий совет может рассмотреть вопрос о сроках проведения повторной аккредитации. Порядок подготовки и сроки к ней должны быть отражены в утверждаемом плане.

В соответствии с существующим Положением отрицательное заключение аккредитационной комиссии может быть обжаловано в судебном порядке только в части процедуры. Если в ходе общественного наблюдения за процедурой, организованного управляющим советом, получены свидетельства ее нарушения, то управляющий совет может инициировать обращение в суд.

8. Об обучении общественных управляющих, а также управленческих и педагогических кадров по вопросам государственно-общественного управления.

Одной из главных предпосылок эффективного внедрения новых моделей государственно-общественного управления в практику системы образования выступает **организация специального обучения**, повышения квалификации и просвещения представителей всех сторон, вовлеченных в реализацию государственно-общественного управления, как представителей ведомственной вертикали управления, так и общественных управляющих, членов управляющих советов.

Такая работа требует разработки и апробации соответствующего **программно-методического обеспечения, специальных образовательных программ**, а также решения вопросов об организации и источниках финансирования такого обучения и просвещения.

Образовательные и просветительские программы должны включать вопросы нормативного, информационного, методического обеспечения внедрения механизмов участия общественности в управлении образованием. В программах должны быть предусмотрены активные методы обучения, использование технологии кейс-стади. В целом такие образовательные программы должны отвечать следующим требованиям:

- ориентация программ на раскрытие и содействие практической реализации ключевых направлений государственной политики РФ в сфере образования;
- комплексность программ – все программы должны быть тесно взаимосвязаны по ценностям, целям, содержанию и принципам реализации;
- актуальность и ценностный характер – открытое формулирование ценностной и концептуальной позиции разработчиков и реализаторов программ; их соответствие современным образовательным и управленческим ценностям, ценностям открытого гражданского общества;
- целевой и компетентностно-ориентированный характер программ и процесса подготовки слушателей, наличие четко обозначенных целей, задач и ожидаемых результатов и формулирование их в логике присвоения новых управленческих компетентностей;
- управленческая доминанта, направленность программ на развитие управленческой компетентности слушателей;
- направленность на профессиональное и общекультурное развитие и личностный рост слушателей, становление и проявление их активной профессиональной и гражданской позиции;
- клиенто-ориентированный характер и адресность содержания – специальный учет интересов, потребностей, ожиданий и опасений конкретных целевых групп пользователей;
- направленность на содействие оптимальному функционированию и развитию образовательных учреждений и систем, на повышение качества образования, качества школы, качества управления;
- принцип командной организации обучения: в качестве объекта обучения в духе идеи командности предлагается рассматривать не только и не столько отдельных представителей органов управления, сколько управленческие команды, осуществляющие управление;
- соответствие программ и процесса их реализации принципам образования взрослых (опора на анализ потребностей слушателей и их жизненных и профессиональных проблем, постоянная связь и соотнесение содержания программы с жизненным опытом и опытом профессиональной деятельности слушателей, направленность на решение реальных, практически значимых задач, встроенность обучения в решение практических задач, преобладание активных форм, интерактивность, широкое использование материалов, порождаемых в ходе совместной деятельности и др.);
- практико-ориентированный характер, проектно-конструктивная и продуктивная направленность обучения (приоритетное значение в обучении анализа реальных ситуаций, проектирования конкретных моделей общественного участия в управлении общим образованием и стратегий их реализации, выработка в ходе обучения реальных полезных продуктов – управленческих решений, проектов и образцов документации органов государственно-общественного управления, планов работы, оргсхем, вариантов распределения обязанностей и полномочий и т.п.);
- современная научная обоснованность учебной программы – соответствие содержания программы и технологии ее реализации современному уровню

теоретико-методологических подходов, понятий, концептуальных представлений, моделей образовательного менеджмента; соответствие содержания курса современному уровню мирового и отечественного опыта решения соответствующих задач;

- просчитанность – соответствие содержания и объема программы заявленному учебному времени;
- модульность построения; при этом модули могут конструироваться как «под особенности» целевых групп, так и в логике различных областей знаний, необходимых современным управленцам (школоведческих, психолого-педагогических, правовых, экономических, собственно управленческих и т.п.);
- гибкость, адаптивность, соответствие реальной ситуации обучения с ее особенностями, возможностями и ограничениями;
- единство инвариантности и вариативности содержания обучения, наличие блоков содержания, общих для всех уровней управления образованием и категорий слушателей (инвариант) и специфичных для различных уровней управления образованием и различных категорий обучающихся (вариатив);
- вариативность реализации, ориентация на возможность осуществления различных моделей, форм и вариантов организации обучения;
- единство и взаимодополнение аудиторной и самостоятельной работы слушателей;
- возможность «отчуждения» программ от авторов-разработчиков, ее тиражирования и передачи для исполнения другим субъектам.

Общая структура таких образовательных программ должна включать в себя взаимосвязанные пояснительную записку, учебный план, учебно-тематический план, рабочую учебную программу (объемом не менее 72 учебных часов), списки рекомендованных источников и литературы, краткие рекомендации по использованию методов обучения и контроля достижений слушателей.

Содержание образовательных программ должно строиться с обязательным учетом:

- их общей направленности на широкое внедрение моделей государственно-общественного управления образованием и публичной отчетности,
- особенностей соответствующих уровней управления образованием и решаемых этими уровнями задач,
- необходимости нацеливания управленцев системы образования на сотрудничество и диалог с создаваемыми общественными структурами управления.

Специфика образовательных программ, предназначенных для содействия внедрению моделей государственно-общественного управления образованием и публичной отчетности на разных уровнях управления образованием предполагает также обязательный учет и раскрытие

применительно к нашему предмету внедрения общих закономерностей и механизмов успешного – результативного, эффективного и устойчивого (необратимого) внедрения и освоения управленческих новшеств. Поскольку программы адресуются прежде всего представителям управляющих систем, сама логика их построения должна отражать логику управления массовым внедрением моделей государственно-общественного управления образованием и публичной отчетностью на разных уровнях управления образованием.

Комплексное и практико-ориентированное построение содержания образовательных программ призвано обеспечить полную готовность слушателей после обучения к эффективному внедрению моделей государственно-общественного управления образованием и публичной отчетностью на соответствующих уровнях управления образованием.

Государственно-общественное управление должно рассматриваться в содержании образовательных программ как современный тип управления образованием, органически встраиваемый и интегрируемый в общие системы управления образованием, ведущий к преобразованию этих систем в направлении большей открытости, прозрачности, демократичности.

Специальное внимание в содержании программ должно уделяться вопросам профилактики и преодоления известных типичных рисков и барьеров на пути внедрения моделей государственно-общественного управления образованием и публичной отчетностью, стереотипов управленческого сознания, формированию управленческого мышления современного типа, реально опирающегося на демократический, государственно-общественный характер управления образованием и понимающего общественное участие в управление не как временное и нежелательное явление, а как насущную необходимость и важнейший источник новых ресурсов развития.

В программах должны быть предусмотрены и рекомендованы преподавателям активные и интерактивные методы обучения, в частности, широкое использование технологии кейс-стади. При этом необходимо широко использовать опоры на лучший отечественный и зарубежный опыт организации обучения по данной проблематике.

Реализация образовательных программ должна обеспечиваться в дальнейшем подготовкой раскрывающих их содержание пособий, учебно-методических материалов, кейсов, материалов для проведения тестирования участников программ подготовки.

Основные цели и ожидаемые результаты освоения образовательных программ по государственно-общественному управлению и публичной отчетностью слушателями должны быть следующие:

- позитивная мотивация участия в реализации данного приоритетного направления в комплексе с другими направлениями модернизации образования;
- понимание необходимости, сущности и специфики государственно-общественного характера управления образованием, его

отличий от предшествующих типов и моделей управления общим образованием;

- овладение соответствующим понятийным аппаратом и терминологией;
- понимание сущности, основных ценностей и механизмов деятельности институтов, органов, форм общественного участия в управлении и его роли в становлении и развитии гражданского общества, роли и места системы образования в этом процессе;
- знание и понимание существующего состояния и проблем общего образования и задач его модернизации, решение которых зависит от развития общественного участия в управлении;
- понимание специфических проявлений, задач, возможностей и ограничений государственно-общественного управления образованием в зависимости от уровня образовательной системы;
- знание отечественного и зарубежного опыта в области государственно-общественного управления образованием, создания и развития институтов общественного участия в управлении и введения публичной отчетности;
- знание нормативной и правовой базы, регулирующей государственно-общественные отношения и взаимодействия в образовании, взаимодействие региональных и муниципальных органов управления образованием с общественными структурами;
- понимание основных функций, форм, методов и механизмов участия общественности в управлении на всех уровнях системы образования;
- понимание необходимости и важнейших способов и форм партнерства и диалога между государственной (ведомственной) и общественной составляющими управления и овладении навыками такого диалога;
- понимание экономических основ и механизмов государственно-общественного управления общим образованием;
- освоение опыта и методических средств анализа состояния и проблем образовательной системы и ее системы управления в аспекте государственно-общественного управления;
- освоение опыта проектирования и модернизации управляющих систем в аспекте государственно-общественного управления;
- освоение опыта решения типичных задач и преодоления затруднений и препятствий, возникающих в ходе становления и развития управляющего совета школы.

В конечном счете, освоение образовательной программы управленцами, педагогическими работниками и общественными управляющими должно обеспечить необходимые и достаточные условия для становления слушателей как активных и оспособленных субъектов развития

общественного участия в управлении в региональных и муниципальных системах образования.

Соответственно, ближайшие, хотя опосредствованные и отсроченные во времени результаты обучения – это результаты массового внедрения в практику образования моделей и механизмов общественного участия в управлении, таких, как создание и организация деятельности на всех уровнях органов государственно-общественного управления образованием, введение публичной отчетности, развитие открытости (сайты образовательных учреждений), развитие институтов и форм общественного наблюдения в процедурах оценки качества образования.

Главными же отдаленными результатами обучения следует считать те ожидаемые позитивные изменения, которые должны произойти на всех уровнях управления российской системы образования.