



РЕСПУБЛИКА КРЫМ

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ, НАУКИ И МОЛОДЕЖИ

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ, НАУКИ ТА МОЛОДІ
ТАСИЛЬ, ИЛИМ ВЕ ГЕНЧЛИК НАЗИРЛИГИ**

e-mail: info.crimea@edu.ru
www.минобркрым.рф

295000, г.Симферополь,
пер. Совнаркомовский, 3

тел. (0652)27-52-32
факс(0652)27-61-33

от 14.01.2016 № 01-14/72

на № _____

**Руководителям органов
управления образованием,
государственных
образовательных учреждений
Республики Крым**

Министерство образования, науки и молодежи Республики Крым направляет для использования в работе методические рекомендации о полномочиях, порядке формирования и организации деятельности коллегиальных органов управления образовательной организацией.

Просим довести указанные методические рекомендации до сведения руководителей образовательных организаций.

Приложение: на 4 л.

Министр

Н. ГОНЧАРОВА

Методические рекомендации о полномочиях, порядке формирования и организации деятельности коллегиальных органов управления образовательной организацией

1. Методические рекомендации разработаны в соответствии с нормативными правовыми актами:

- Конституция Российской Федерации;
- Федеральный закон от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»;
- Федеральный закон от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»;
- Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»;
- Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»;
- Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013-2020 годы (утв. распоряжением Правительства РФ от 15 мая 2013 г. № 792-р);
- Закон Республики Крым от 22.06.2015 г. №113-ЗРК/115 «О попечительских советах».

Нормативное обеспечение государственно-общественного управления образованием регламентировано Конституцией Российской Федерации. В соответствии с п.1 ст.1 Российская Федерация является демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления. Это означает, что все сферы жизнедеятельности, в том числе и образование, функционируют на основе права и демократии.

В ряду основных принципов государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования в Федеральном законе от 29.12.2012 №273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее №273-ФЗ) выделен демократический характер управления образованием, обеспечение прав педагогических работников, обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся на участие в управлении образовательными организациями (п.10 ст.3 №273-ФЗ), указано на сочетание государственного и договорного регулирования отношений в сфере образования (п.12 ч.1 ст.3 №273-ФЗ).

Управление системой образования осуществляется на принципах законности, демократии, автономии образовательных организаций, информационной открытости системы образования и учета общественного мнения и носит государственно-общественный характер (ч.1 ст.89 №273-ФЗ).

Уставом образовательной организации (далее - ОО) устанавливаются структура, порядок формирования, срок полномочий и компетенция органов управления образовательной организацией, порядок принятия ими решений и выступления от имени ОО (ч.5 ст.26 №273-ФЗ).

В целях учета мнения обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся и педагогических работников по вопросам управления ОО и при принятии ОО локальных нормативных актов, затрагивающих их права и законные интересы, **по инициативе обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся и педагогических работников в ОО:**

- 1) создаются советы обучающихся, советы родителей или иные органы;

2) действуют профессиональные союзы обучающихся и (или) работников ОО. (ч. 6 ст. 26 №273-ФЗ)

Вместе с тем, в обязанности ОО входит содействие деятельности общественных объединений обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, осуществляемой в ОО и незапрещенной законодательством Российской Федерации (п. 19 ч. 3 ст. 28 №273-ФЗ).

При принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права обучающихся и работников ОО, учитывается мнение советов обучающихся, советов родителей, представительных органов обучающихся (ч. 3 ст. 30 №273-ФЗ).

2. Государственно-общественное управление образованием (далее ГОУ) – это особый тип управления, характеризующийся постоянным ответственным участием и взаимодействием в управлении образованием субъектов и их органов, с одной стороны - выражающих и представляющих интересы, политику, гарантии и компетенцию государства в области образования (федеральные, региональные органы государственной власти и управления, их органы управления образованием, а также в части полномочий, закрепленных за ними законодательством в области образования, органы местного самоуправления и руководители подведомственных ОО), с другой стороны – выражающих и реализующих интересы получателей образовательных услуг, заинтересованных граждан и их групп, общества, населения.

Содержанием общественной составляющей управления в ОО является:

- участие в разработке, принятии и реализации локальных актов, регламентирующих работу ОО;
- совершенствование образовательного процесса, т.ч. выявление резервов улучшения работы ОО, выработка предложений по их реализации;
- принятие и использование механизмов стимулирования профессиональной деятельности работников ОО, успешной образовательной деятельности обучающихся и общественной деятельности их родителей и др.;
- привлечение в помощь ОО сил и средств юридических и физических лиц;
- гармонизация и гуманизация взаимоотношений участников образовательной деятельности;
- представление и защита интересов ОО;
- соуправленческая деятельность, выявление и обмен мнениями участников образовательной деятельности, организация их участия в выработке и принятии согласованных управленческих решений.

Активное участие общества в управлении образованием возможно при:

- открытом согласовании позиций сторон;
- определении приоритетов и запросов общества в отношении образовательных услуг;
- создании правового и коммуникативного поля взаимодействия государства и общества.

Государственно-общественный характер управления в законодательстве Российской Федерации устанавливается **только применительно к сфере образования**. Ключевая идея государственно-общественного управления образованием заключается в объединении усилий государства и общества в решении проблем образования, предоставлении учителям, обучающимся, родителям большего количества прав и свобод в выборе различных типов ОО, содержания, форм и методов организации учебной деятельности.

В главе 12 №273-ФЗ говорится об управлении системой образования, которая, помимо прочего, включает в себя независимую оценку качества образования, общественную аккредитацию организаций, осуществляющих образовательную деятельность и профессионально-общественную аккредитацию образовательных программ. Общественная аккредитация организаций, осуществляющих образовательную деятельность, и профессионально-общественная аккредитация образовательных программ

проводятся на добровольной основе и не влекут за собой дополнительные финансовые обязательства государства (ст. 96 №273-ФЗ).

3. Управление ОО осуществляется на основе сочетания принципов единоначалия и коллегиальности. В ч.4 ст.26 №273-ФЗ обозначен перечень коллегиальных органов управления в ОО: общее собрание (конференция) работников ОО (и обучающихся в профессиональной ОО); педагогический совет; попечительский, управляющий или наблюдательный советы и другие коллегиальные органы управления, предусмотренные уставом соответствующей ОО.

Структура, порядок формирования, срок полномочий и компетенция органов управления ОО, порядок принятия ими решений и выступления от имени ОО устанавливаются уставом ОО в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 5 ст.26 №273-ФЗ).

Указанные органы управления ОО делятся на *обязательные* и *факультативные*.

К **обязательным** коллегиальным органам для всех типов ОО относятся *общее собрание (конференция) работников ОО и педагогический совет*. №273-ФЗ не регламентирует компетенцию коллегиальных органов управления образовательной организацией. Не предусмотрено и такое регулирование на подзаконном уровне, поэтому, формально, допустимо закрепление за данными органами любых полномочий, за исключением тех, которые в соответствии с законодательством отнесены к исключительным полномочиям учредителя, либо руководителя ОО.

а) Общее собрание (конференция) работников может иметь следующие полномочия:

- избрание руководителя ОО с последующим утверждением учредителем;
- выражение интересов коллектива работников ОО;
- решение вопросов, связанных с трудовыми отношениями.

б) Педагогический совет имеет полномочия:

- принятие локальных нормативных актов, затрагивающих права и законные интересы педагогических работников;
- принятие годового плана работы, образовательных программ и т. п.;
- решение вопросов, связанных с организацией образовательной деятельности;
- определение направления образовательной деятельности;
- осуществление отбора и утверждение образовательных программ;
- обсуждение вопросов содержания, форм и методов образовательного процесса, планирования образовательной деятельности, общей методической темы и т. п.;
- решение вопросов повышения квалификации и профессиональной переподготовки педагогических кадров;
- обсуждение вопросов выявления, обобщения, распространения и внедрения педагогического опыта;
- обсуждение вопросов организации дополнительных услуг, в т.ч. платных;
- заслушивание отчета руководителя ОО о создании условий по реализации образовательных программ и т.п.

Перечень вопросов, решаемых педагогическим советом, индивидуален для каждой ОО.

К числу **факультативных** органов управления ОО относятся: *попечительский совет, управляющий совет, наблюдательный совет* и другие органы.

в) Попечительский совет – является консультативно-совещательным органом ОО и создается с целью привлечения общественности к решению задач и проблем ОО и обеспечения благоприятных условий для его эффективной работы.

Попечительские советы могут существовать в двух формах:

- в качестве органа внутри самой ОО (для этого попечительский совет должен быть внесен в устав ОО, дополнительно необходимо принять положение о попечительском совете);

- в качестве самостоятельного юридического лица (общественного объединения или некоммерческой организации), с целью оптимизации строгого бюджетного контроля и сложной бухгалтерской отчетности внутри ОО.

В Республике Крым деятельность попечительских советов регулируется ***Законом Республики Крым от 22.06.2015 г. №113-ЗРК/115 «О попечительских советах»***.

г) *Управляющий совет*. Как факультативный орган данный совет может иметь любое наименование и компетенцию. Управляющий совет может именоваться как государственно-общественный, координационный или как совет ОО.

Управляющий совет – это орган стратегического управления и мониторинга по всем видам деятельности ОО, совместного участия в управлении ОО учредителя (в лице представителя органа управления образованием), руководителя, представителей трудового коллектива, профсоюза педагогического коллектива, обучающихся, родителей, а также представителей общественности. За управляющим советом по предложению ОО учредитель вправе закрепить в уставе полномочия, дающие право принимать решения в рамках основной уставной деятельности, финансовых вопросов, определять политику ОО, в т. ч. в сфере управления качеством образования, утверждать или согласовывать локальные нормативные правовые акты и др. Если управляющий совет в рамках своей компетенции утверждает какое-либо решение, то руководитель ОО обязан его исполнить. Более того, если решение, принятое руководителем и требующее по уставу согласования с управляющим советом с ним не согласовано, оно не имеет юридической силы.

Управляющий совет должен:

- получать информацию о всей деятельности ОО, в том числе о расходовании финансовых и материальных средств (п. 3 ч. 3 ст. 28 №273-ФЗ);
- участвовать в создании локальных актов ОО (ч. 3 ст.30 №273-ФЗ);
- рассматривать возможность материальной поддержки обучающихся (ч. 15 ст.36 № 273-ФЗ), выбирать меру дисциплинарного взыскания в отношении обучающегося (ч. 7 ст. 43 № 273-ФЗ) и др.

Управляющий совет может:

- проводить заседания;
- создавать рабочие группы и комиссии;
- разрабатывать и принимать локальные нормативные акты;
- разрабатывать рекомендации;
- проводить контрольные мероприятия, исследования, мониторинги;
- создавать аттестационные, медальные, конфликтные и иные комиссии;
- в рамках контроля за качеством образования осуществлять процедуры проведения контрольных и тестовых работ для обучающихся;
- направлять обращения;
- выполнять представительские функции и т.п. по вопросам, которые отнесены уставом ОО к компетенции управляющего совета.

Управляющий совет может поднимать вопрос и выносить рекомендации по иным вопросам, которые прямо не включены в перечень его полномочий. Решения управляющего совета в этом случае будут иметь рекомендательный характер, не обязательный для участников образовательных отношений и администрации ОО.

Управляющий совет *утверждает*:

- стратегические цели, направления и приоритеты развития ОО;
- программу развития ОО, включая стратегию развития образовательных программ и педагогических технологий;
- ежегодный публичный доклад (самообследование) ОО;
- локальный акт о порядке и критериях распределения стимулирующей части фонда оплаты труда работников и администрации ОО;
- локальные правовые акты ОО, регламентирующие деятельность управляющего совета.

Управляющий совет *согласовывает*:

- режим работы ОО;
- план мероприятий создания здоровых и безопасных условий обучения и воспитания в ОО;
- образовательную программу (программы) и профили обучения, обеспечивающие углубленное изучение отдельных учебных предметов, предметных областей образовательной программы общего образования;
- порядок оказания платных образовательных услуг, стоимость обучения по каждой образовательной программе;
- образец договора об оказании платных образовательных услуг;
- положение об оплате труда работников ОО;
- установление порядка деятельности в ОО и взаимодействия с ОО общественных объединений и некоммерческих организаций, участие ОО в образовательных объединениях, ассоциациях (союзах);
- положение о структурных подразделениях (в том числе филиалах, представительствах) ОО.

Управляющий совет может направлять *рекомендации* органу, выполняющему функции и полномочия учредителя ОО:

- по содержанию зданий и сооружений ОО и прилегающей к ним территории;
- по кандидатуре руководителя ОО;
- о стимулирующих выплатах руководителю ОО;
- о расторжении трудового договора с руководителем ОО (с обоснованием);
- о заключении и расторжении трудовых договоров с работниками, а также по другим вопросам, отнесенным к компетенции руководителя ;
- по другим вопросам деятельности и функционирования ОО, отнесенным к компетенции учредителя.

Компетенция управляющего совета должна быть согласована с компетенцией двух обязательных коллегиальных органов управления: общего собрания работников образовательной организации и педагогического совета.

д) *Наблюдательный совет*. Ст. 10 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (далее - №174-ФЗ) предусмотрено создание в автономном учреждении такого обязательного коллегиального органа.

Согласно ч. 9 ст. 11 №174-ФЗ вопросы, относящиеся к компетенции наблюдательного совета автономного учреждения, не могут быть переданы на рассмотрение других органов автономного учреждения. Это свидетельствует о том, что в автономном образовательном учреждении не может быть двух наблюдательных советов (один согласно № 174-ФЗ, а другой согласно № 273-ФЗ).

Наблюдательный совет – это орган участия учредителя в управлении автономным учреждением (в лице его представителей совместно с выбранными учредителем представителями общественности, которых должно быть не более одной трети от всего состава). Это орган надзора и контроля за деятельностью руководителя ОО по распоряжению финансами, средствами и имуществом. Членство руководителя ОО в составе совета исключено (он может только присутствовать на заседаниях совета с правом совещательного голоса). В состав совета входят как минимум два представителя учредителя: один представляет орган, который выполняет полномочия учредителя в сфере образования, другой – орган, который выполняет полномочия учредителя в сфере имущественных отношений. По решению учредителя в наблюдательный совет могут быть также включены и другие представители органов государственной власти (для государственных автономных учреждений) или местного самоуправления (для муниципальных автономных учреждений), представители работников ОО. В состав совета должны входить представители общественности, которые включаются по решению учредителя.

Наблюдательный совет *вправе*:

- предписывать образовательной организации выбор аудиторской фирмы для бухгалтерской отчетности;
- разрешать или не разрешать руководителю совершать крупные сделки или заключать сделки, в совершении которых имеется заинтересованность;
- утверждать отчеты руководителя (о деятельности ОО, об использовании имущества, об исполнении плана финансово-хозяйственной деятельности), а также годовую бухгалтерскую отчетность.

По остальным имущественным и финансовым вопросам наблюдательный совет дает учредителю и руководителю ОО свои заключения и рекомендации, которые могут им либо учитываться, либо не учитываться при принятии решения.

В обязательном порядке наблюдательный совет дает заключения:

- по проекту плана финансово-хозяйственной деятельности ОО;
- по предложениям руководителя о выборе кредитных организаций для открытия расчетных счетов.

Наблюдательный совет в рамках своей компетенции также *рассматривает*:

- предложения учредителя или руководителя образовательной организации
- о внесении изменений в устав;
- предложения учредителя или руководителя ОО о создании и ликвидации филиалов, об открытии и закрытии его представительств;
- предложения учредителя или руководителя ОО;
- о реорганизации или о ликвидации ОО;
- предложения учредителя или руководителя ОО об изъятии имущества, закрепленного за ней на праве оперативного управления;
- предложения руководителя ОО о её участии в деятельности других юридических лиц, в т. ч. о внесении денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или передаче такого имущества иным образом другим юридическим лицам, в качестве учредителя или участника;
- предложения руководителя ОО о совершении сделок по распоряжению имуществом, которым ОО не вправе распоряжаться самостоятельно.

Таким образом, к образовательной политике, стратегии, разработке образовательной программы, мониторингу результатов основной уставной деятельности наблюдательный совет отношения не имеет, он осуществляет контроль за расходованием финансовых средств.

В целях учета мнения обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся и педагогических работников по вопросам управления ОО и при принятии ОО локальных нормативных актов, затрагивающих их права и законные интересы, по инициативе обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся и педагогических работников в ОО создаются:

е) советы обучающихся (в профессиональной образовательной организации - студенческие советы). Создаются для обсуждения (по инициативе обучающихся) на совете и принятия ОО локальных нормативных актов, затрагивающих права и законные интересы обучающихся. Являются самостоятельным, внешним по отношению к ОО образованием, не являются органом управления, не определяются самой ОО, формируются независимо от ОО самими обучающимися, вопросы структуры, сроков и т.п. решаются независимо от ОО. Регламентироваться может лишь порядок их взаимодействия с ОО, а не внутренние вопросы их деятельности.

ж) советы родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся или иные органы (далее - советы обучающихся, советы родителей). Обсуждение (по инициативе родителей (законных представителей) на совете и принятие ОО локальных нормативных актов, затрагивающих права и законные интересы, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся

Советы обучающихся, советы родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся **не являются уставными органами управления и их полномочия не раскрываются в уставе ОО.**

Советы обучающихся, советы родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся имеют такой же статус, как и профсоюзные органы, т.е. являются «внешними» по отношению к ОО органами самоуправления. Порядок же учета мнения указанных органов управления, определяющий действия администрации ОО при принятии локальных актов, сроки обращения за получением такого мнения и т.п. могут быть установлены локальными актами ОО.

з) *профессиональные союзы обучающихся и (или) работников ОО* (далее – профессиональные союзы). Деятельность профессиональных союзов регламентируется Федеральным законом от 12.01.1996 № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» (далее - №10-ФЗ). Профсоюзы, их объединения (ассоциации) самостоятельно разрабатывают и утверждают свои уставы, положения о первичных профсоюзных организациях, свою структуру; образуют профсоюзные органы, организуют свою деятельность, проводят собрания, конференции, съезды и другие мероприятия (ст. 7 №10-ФЗ).

и) *комиссия по урегулированию споров между участниками образовательных отношений* создается в целях урегулирования разногласий между участниками образовательных отношений по вопросам реализации права на образование, в том числе в случаях возникновения конфликта интересов педагогического работника, применения локальных нормативных актов, обжалования решений о применении к обучающимся дисциплинарного взыскания (п.2 ч.1 ст. 45 №273-ФЗ).

В целях защиты своих прав обучающиеся, родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся самостоятельно или через своих представителей вправе: обращаться в комиссию по урегулированию споров между участниками образовательных отношений, в том числе по вопросам о наличии или об отсутствии конфликта интересов педагогического работника.

Данная комиссия создается в организации, осуществляющей образовательную деятельность, из равного числа представителей совершеннолетних обучающихся, родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся, работников организации, осуществляющих образовательную деятельность и ее решение является обязательным для всех участников образовательных отношений в организации и подлежит исполнению в сроки, предусмотренные указанным решением (ч.3,4 ст.45 №273-ФЗ).

Такие органы создаются в целях учета мнения указанных лиц по вопросам управления образовательной организацией и при принятии локальных нормативных актов, затрагивающих права и законные интересы этих лиц (ч. 6 ст. 26 № 273-ФЗ). Порядок учета мнения этих органов законом не установлен, следовательно, он может быть определен уставом образовательной организации. При этом состав и порядок работы таких органов регламентируются не уставом и локальными нормативными актами образовательной организации, а документами создаваемыми профсоюзами.

В №273-ФЗ предусмотрен открытый перечень органов управления в ОО, т.е. за ОО остается право самостоятельно определить **необходимость, перечень, наименование и компетенции** органов управления ОО.

Одним из ключевых положений государственно-общественного управления является расширение публичности деятельности ОО, в том числе обеспечение гласности и прозрачности обсуждения и принятия управленческих решений, например, в части использования бюджетных и внебюджетных средств финансирования. Обеспечить гласность и прозрачность деятельности ОО в значительной степени помогают публичный доклад и сайт ОО.