



*Муниципальное образовательное учреждение
дополнительного образования детей
центр внешкольной работы «Диалог»*

Серия
«Школа родительской правовой культуры»

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ И ВОСПИТАНИЯ

*Информационно-методический бюллетень
для обеспечения деятельности
родительских комитетов и попечительских советов
учреждений образования
и городских ассоциированных органов
родительской общественности*

**Выпущено на средства
Фонда «Развитие через образование»
в рамках проекта
«Общественное участие в системе образования»**

Тольятти, 2009г.

УДК 373.0
ББК 74.2
О 7

Общественная экспертиза в сфере образования и воспитания (Информационно-методический бюллетень для обеспечения деятельности родительских комитетов и попечительских советов учреждений образования и городских ассоциированных органов родительской общественности) / Сост. Т.В. Макарова, Л.А. Муравьева, А.В. Шибинкина. Тольятти, 2009. – 91с.

Данный бюллетень предназначен для родительских комитетов, попечительских советов учреждений образования и других ассоциированных органов родительской общественности. Настоящий бюллетень содержит материалы в помощь общественным экспертам - родителям, позволяющие облегчить и систематизировать их самостоятельную работу по организации и проведению общественной экспертной оценки различных видов документов и процессов.

Выпущено на средства Фонда «Развитие через образование» в рамках проекта «Общественное участие в системе образования»

© МОУДОД ЦВР «Диалог»

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
1. Права детей и молодежи в контексте всеобщих прав человека.....	8
2.Общественная активность.....	15
3. Общественная экспертиза как один из механизмов проявления общественной активности в России.....	24
4. Правовые основы образовательной политики.....	28
5. Благотворительность в образовании.....	50
6. Основы законотворческого процесса.....	52
7. Правовые основы общественной экспертизы.....	57
8. Характеристика общественной экспертизы.	60
9. Методы общественной экспертизы.....	64
10. Особенности общественной экспертизы в различных сферах.....	75
11. Процедура проведения общественной экспертизы.....	77
12. Этика общественного эксперта.....	80
13. Документирование процесса общественной экспертизы.....	81
14. Порядок использования экспертного заключения.....	82
15. Приложения.....	84
Список литературы.....	91

ВВЕДЕНИЕ

В демократическом обществе существует прямая зависимость между законодательством и общественным мнением. Общество нельзя оставлять за бортом процесса принятия тех решений, которые оказывают влияние на само это общество.

Конституция РФ предусматривает необходимость обеспечения законного права граждан на участие в управлении делами государства. Это участие должно иметь различные формы и осуществляться различными способами. Общественную экспертизу нормативных актов, разрабатываемых и принимаемых на различных уровнях государственного устройства, можно рассматривать как один из таких способов.

Анализ современного российского законодательства показывает, что экспертные процедуры разработаны в нем крайне слабо. Единственная сфера, в которой существуют рамочные требования к общественной экспертизе - это сфера экологии, но и в ней принято считать, что основное отличие общественной экологической экспертизы от профессиональной заключается только в исполнителях работ - будет ли это государственная структура либо общественная организация. Вопросы же общественного влияния на принимаемые органами власти решения в социальной и иных сферах, непосредственно затрагивающих интересы населения, практически не разработаны.

Данные обстоятельства являются следствием привычной для России директивной государственной политики. Однако в настоящее время в связи с переменой настроений в государстве в сторону становления гражданского общества представляется крайне важным разработать механизмы участия структур гражданского общества в формировании новой государственной политики.

Нормой взаимоотношений гражданского общества и власти должен стать конструктивный диалог, направленный на решение существующих и предупреждение возникновения новых социальных проблем общества. В качестве аргумента к подобному утверждению можно привести слова Президента РФ (2000-2008гг.) В.В.Путина, который настоятельно просил *"помощи, поддержки в организации общественной экспертизы всех законопроектов, которые так или иначе касаются прав российских граждан"*. Он особо отметил, что *"как показывает практика, этот аспект разработчиками законов учитывается далеко не всегда. ... здесь крайне важно работать на опережение, предупреждая появление актов, ведущих к конфликтным ситуациям"*. Данное утверждение актуально как на государственном (федеральном и региональном) уровне, так и на уровне местного самоуправления.

В развитие этой темы, в бюджетном послании В.В.Путин определил принципы бюджетной стратегии России на 2008-2010гг. и дальнейшую перспективу. Принцип №5 заключается в следующем: *"Необходимо внедрить в практику деятельности правительства РФ современные методы оценки эффективности бюджетных расходов с точки зрения конечных целей социально-экономической политики, обязательное соизмерение с этими целями достигнутых результатов. Надо помнить о том, что задача бюджетной политики - это последовательное повышение качества жизни граждан. В связи с этим требуются не только отчеты о предоставлении медицинских и образовательных услуг, а достижение результатов по снижению заболеваемости и смертности, повышению конкурентоспособности наших школьников и студентов. Поэтому уже на этапе разработки отдельных мероприятий и комплексных программ правительству Российской Федерации следует определять конечные цели реализуемых действий и процедуры оценки последствий этих действий. Следует расширять состав и улучшать качество предоставляемой законодательным органам, общественности, гражданам информации о достигнутых и планируемых целях бюджетной политики и результатах использования бюджетных ассигнований, в том числе об эффективности реализации бюджетных программ"*.

Избранный в 2008 году Президент России Дмитрий Медведев также неоднократно высказывался на тему качества законов. 25 апреля 2007 года на конференции, посвященной 15-летию образования арбитражных судов, он отмечал, что "во многих министерствах хромает работа по экспертизе законопроектов". 15 февраля 2008 года в своей речи на V-м Экономическом форуме он отметил: «Одной из причин несоблюдения законов является, к сожалению, их не всегда еще высокое качество. (...) И сегодня важно последовательно работать над улучшением законодательства. (...) Каждая новая правовая норма требует детального анализа с точки зрения ее последствий для жизни людей. Возложение каких-либо новых обязанностей и издержек должно иметь обоснование, с которым в принципе должна соглашаться значительная часть общества. Считаю, что все законодательные инициативы и проекты других нормативных правовых актов должны проходить публичное обсуждение и общественную экспертизу».

Это мнение разделяется и в Докладе Совета Федерации о состоянии законодательства в Российской Федерации за 2007 год, в котором оценке законодательства посвящен целый параграф «Оценка регулирующего воздействия законодательства: постановка задачи» (Приложение № 2), где указывается на *«актуальность формирования института общественной экспертизы и оценки регулирующего воздействия, позволяющих учитывать интересы и потребности всех социальных групп»*.

Таким образом, необходимость развития общественной экспертизы (экспертной оценки) признается на самом высоком уровне.

В общем виде, общественную экспертизу можно охарактеризовать как процедуру реализации конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства через организацию общественного обсуждения и через выработку предложений по совершенствованию управленческих решений, принимаемых на различных уровнях государственной власти и местного самоуправления.

Стоит отметить, что любой законодательный и нормативный правовой акт в процессе разработки и принятия подвергается некоторой профессиональной экспертизе. Чаще всего в нее входят юридическая оценка, экономическая оценка, отраслевая оценка.

Однако, вопросы влияния на социальные процессы остаются практически без внимания законодателей, реакция общества на те или иные нововведения в законодательстве изучается в недостаточной степени. Прогноз социальных последствий, которые должны наступить в обществе от принятия того или иного нормативного акта, практически не разрабатывается. А это крайне необходимо с точки зрения внутренней и внешней безопасности российского общества.

Стоит сказать, что законодательством России предусмотрены некоторые возможности общественного участия в формировании государственной и местной политики, однако предлагаемые модели участия далеки от совершенства, что, собственно, и вызывает необходимость отработки механизмов общественной экспертизы.

Анализ моделей гражданского влияния на политику позволяет выявить их положительные и отрицательные черты (см. таблицу № 1).

Таблица № 1.

<i>Модель</i>	<i>положительные черты</i>	<i>отрицательные черты</i>
1. Обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления. (могут быть индивидуальными и коллективными, коллективные обращения могут быть	Простота и доступность	Имеют ситуативный характер (по факту возникновения проблемы) Аналитическое осмысление проблемы., как правило, отсутствует. Органы власти не обязаны принимать обращения во внимание при разработке законодательных

<i>представлены как неформализованной группой граждан, так и общественной организацией).</i>		и нормативных правовых актов (НПА).
2. Массовые мероприятия - митинги, пикеты, шествия, направленные на публичное высказывание отношения к действиям органов власти.	Позволяет высказать позицию значительной части общества, обратить внимание на несовершенство управленческих решений. Аргументация, как правило, основана на объективных фактах, но со значительной долей эмоций.	Чаще всего, эта модель имеет протестный, неконструктивный характер и не предполагает аналитическое осмысление проблемы во всех ее взаимосвязях.
3. Непосредственное волеизъявление на референдуме.	Обязательно к исполнению органами власти.	Очень сложная и дорогая процедура организации.
4. Участие представителей гражданских структур в различных совещательных органах (советах, коллегиях и т.д.), создаваемых при органах государственной власти и местного самоуправления.	Мнение и рекомендации более легко попадают к лицам, принимающим решения. Имеются возможности для аналитической разработки предложений и предъявления коллективной позиции по проблемам.	Формирование таких органов и их статус (реальный или фиктивный («карманный»)) зависит от позиции руководящего лица, при котором такой орган создан.
5. Правотворческая инициатива.	Обязательна к рассмотрению органами власти. Имеются возможности для аналитической разработки предложений и предъявления коллективной позиции по проблемам.	Как правило, процедура подготовки правотворческой инициативы достаточно сложна, но характер такой инициативы только лишь рекомендательный.
6. Публичные слушания	Обязательность проведения по ряду вопросов. Имеются возможности для аналитической разработки предложений и предъявления коллективной позиции по проблемам.	Не всегда «прозрачная» процедура подготовки, статус решения – рекомендательный, велика возможность фальсификации результатов.

Из сравнения видно, что из вышеперечисленных законодательно установленных моделей участия общественности в выработке государственной и муниципальной политики не все позволяют обеспечить выработку квалифицированного и аргументированного мнения по обсуждаемым вопросам. Эффективность такой общественной работы имеет главное ограничение - окончательные решения принимаются органами власти, исходя исключительно из представлений этих самых органов о необходимости того или иного решения.

Данное обстоятельство вызвало необходимость разработки и законодательной регламентации экспертных процедур. Процесс идет несколькими путями:

- 1) с одной стороны, гражданские организации:
 - организуют подготовку квалифицированных экспертов из числа своих активистов,
 - осуществляют эмпирическую наработку и апробацию различных моделей общественной экспертизы,
 - самостоятельно проводят экспертизу тех или иных решений органов власти;
 - разрабатывают предложения по законодательному урегулированию процесса;
- 2) с другой стороны, органы власти различного уровня:
 - организуют переговорный процесс, направленный на согласование интересов власти и общества,
 - осуществляют выбор наиболее оптимальных моделей общественной экспертизы с целью их внедрения в законотворческий процесс.

На российской экспертной конференции "Гражданский Форум: год спустя. Что дальше?", проведенной в г.Тольятти в ноябре 2002 года, были отмечены следующие наиболее важные характеристики общественной экспертизы. Итак, по мнению специалистов, общественная экспертиза:

- 1) дает комплексную, системную оценку гуманитарного эффекта от изучаемого действия (принятия закона или внедрения программы);
- 2) проводится специалистами общественных объединений, не всегда имеющими профессиональное образование в соответствующей сфере, но компенсирующими этот недостаток за счет большого опыта практической деятельности в соответствующей сфере,
- 3) нацелена на предупреждение конфликтных ситуаций и минимизацию негативных последствий от возможных ошибок, допускаемых органами власти при принятии решений;
- 4) является базовым звеном в процессе "экспертиза - переговоры - контроль", характеризующем взаимодействие гражданских организаций с органами власти;
- 5) эффективна потому, что гражданские организации объективно заинтересованы в качестве закона как социального продукта и лучше, чем органы власти, информированы о всем многообразии региональных проблем и технологий их решения;
- 6) способствует развитию экспертного потенциала гражданских организаций, их профессиональному росту и институциональному развитию;
- 7) общественные эксперты, как правило, обладают большим доверием общества;
- 8) имеет следствием создание экспертного сообщества из числа граждан, обладающих специальными познаниями, обладающих активной гражданской позицией, способных выработать эффективный (иногда и альтернативный) подход к решению проблем;
- 9) открыта для дальнейшего обсуждения в обществе, нацелена на привлечение интеллектуальных ресурсов самого общества.

Таким образом, развитие механизмов общественной экспертизы в настоящее время является задачей, актуальной как для органов власти (с точки зрения повышения эффективности их работы), так и для гражданского общества (с точки зрения повышения его роли и дальнейшего формирования).

Для целей настоящего пособия применяются следующие понятия:

- **общественная экспертиза** – комплексное аналитическое исследование нормативных правовых актов (проектов актов), бизнес-проектов, общественных инициатив, проводимое институтами гражданского общества либо их представителями, направленное на установление соответствия проектов и действующих нормативных правовых актов, высшим достижениям человеческого духа, научной и правовой мысли, правам и законным интересам граждан, результатом которого выступает мотивированное заключение (экспертное заключение), включающее

рекомендации для лиц, принимающих решения, используемое в процессе разработки и реализации решений органов власти с целью наиболее полного учета вышеуказанных прав и интересов граждан.

Применяются также равнозначные термины: "общественная экспертная оценка", "экспертная оценка".

- **общественный эксперт** – представитель общественности, обладающий необходимыми знаниями в определенных областях жизнедеятельности, навыками и статусом, дающими ему право на проведение общественной экспертизы;

- **экспертное заключение** – документ, выработанный общественным экспертом на основе проведения экспертного анализа, включающий в себя данные анализа, их интерпретацию, а также мотивированную оценку изменений сферы жизнедеятельности в результате реализации (для действующего нормативного правового акта), либо мотивированные возможные прогнозы таких изменений, в случае принятия объекта экспертизы (для проекта акта), а также рекомендации для лиц, принимающих решения.

ПРАВА ДЕТЕЙ И МОЛОДЕЖИ В КОНТЕКСТЕ ВСЕОБЩИХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Согласно Декларации прав и свобод человека и гражданина, утвержденной Постановлением Верховного Совета РСФСР 22 ноября 1991 г., международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законами России и непосредственно порождают права и обязанности граждан России.

Права человека.

Главным международным документом, определяющим основной круг прав и свобод человека, является Декларация прав и свобод человека и гражданина, принятая ООН в 1948 году. Декларация ратифицирована Постановлением Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1.

Согласно данной Декларации, права и свободы человека:

☒ принадлежат ему от рождения;

☒ не зависят от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств;

☒ могут быть дополнены подписавшими Декларацию государствами, но не уменьшены по сравнению с теми, которые перечислены в Декларации;

☒ могут быть ограничены законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, законных прав и интересов других людей, в том числе в случае введения чрезвычайного положения (последнее ограничение - временное).

Перечень основных прав человека, зафиксированных в Декларации, таков:

☒ право на приобретение и прекращение гражданства, на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, в том числе:

- гражданин России не может быть лишен гражданства Российской Федерации или выслан за ее пределы;

- гражданин России не может быть выдан другому государству иначе как на основании закона или международного договора РФ;

- гражданин России может свободно выезжать за пределы страны и беспрепятственно возвращаться;

- Россия гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами;

- аналогичными правами и свободами может пользоваться и человек, не имеющий российского гражданства, но законно находящийся на территории России.

☒ право на жизнь, а именно - смертная казнь впредь до ее отмены может применяться в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления только по приговору суда с участием присяжных;

☒ право на свободу и личную неприкосновенность, на неприкосновенность частной жизни, на тайну переписки, телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений, на уважение и защиту чести и достоинства, что подразумевает следующее:

- заключение под стражу и лишение свободы допускаются исключительно на основании судебного решения в порядке, предусмотренном законом;

- никто не может быть подвергнут пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию;

- никто не может быть без его добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам.

☒ право на жилище и его неприкосновенность, а именно:

- никто не может быть произвольно лишен жилища;

- государство поощряет жилищное строительство, содействует реализации права на жилище;

- Жилье малоимущим гражданам должно предоставляться бесплатно или на льготных условиях из государственных и муниципальных жилищных фондов;

- никто не имеет права проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц.

☒ - право на свободу мысли и слова, на беспрепятственное выражение своих мнений и убеждений либо умолчание о таковых, на свободу совести, вероисповедания, религиозной или атеистической деятельности, что предполагает следующее:

- каждый человек вправе иметь убеждения либо не иметь их, однако никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений;

- каждый имеет право искать, получать и свободно распространять информацию. Ограничения этого права могут устанавливаться законом только в целях охраны личной, семейной, профессиональной, коммерческой и государственной тайны, а также общественной нравственности. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, устанавливается законом;

- гарантируется свобода художественного, научного и технического творчества, исследований и преподавания;

- в случае, если убеждениям человека противоречит несение военной службы, он имеет право на ее замену выполнением альтернативных гражданских обязанностей в порядке, установленном законом.

☒ право на определение своей национальной принадлежности, на пользование родным языком.

☒ право участвовать в управлении делами общества и государства различными законными способами, в том числе:

- непосредственно путем участия в референдуме,

- через обращения в органы власти,

- через своих представителей, избранных в органы власти,

- право доступа к любым должностям в государственных органах

⊗ право на объединение в организации и на мирные собрания, на проведение митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования при условии предварительного уведомления властей.

⊗ право на владение, пользование и распоряжение своим имуществом.

⊗ право на труд, надлежащие условия труда, на защиту от безработицы и на ведение предпринимательской деятельности. Причем принудительный труд запрещается.

⊗ право на отдых.

⊗ право на медицинскую помощь в государственной системе здравоохранения, при этом:

- государство принимает меры, направленные на развитие всех форм оказания медицинских услуг, включая бесплатное и платное медицинское обслуживание, а также медицинское страхование; поощряет деятельность, способствующую экологическому благополучию, укреплению здоровья каждого, развитию физической культуры и спорта;

- сокрытие государственными должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу жизни и здоровью людей, преследуется по закону.

⊗ право на социальное обеспечение по возрасту, в случае утраты трудоспособности, потери кормильца и в иных, установленных законом случаях (право на социальную защиту со стороны государства), при этом:

- пенсии, пособия и другие виды социальной помощи должны обеспечивать уровень жизни не ниже установленного законом прожиточного минимума;

- государством поощряется благотворительность.

⊗ право на образование, причем гарантируется общедоступность и бесплатность образования в пределах государственного образовательного стандарта. Основное образование обязательно.

Гражданин России может защищать свои права в случае их нарушения в судах различных уровней, через уполномоченного по правам человека Самарской области или Российской Федерации, а также через европейский суд по правам человека.

После создания Союза независимых государств (СНГ) из числа получивших независимость бывших союзных республик века была разработана и принята Конвенция содружества независимых государств о правах и основных свободах человека, которая также является документом международного уровня и в целом повторяет основные права и свободы, зафиксированные во Всеобщей декларации прав человека. Она ратифицирована для России Федеральным Законом № 163-ФЗ от 04.11.95г., а вступила в силу для Российской Федерации 11.08.98г.

Основы правового статуса (положения) человека в России закреплены в Конституции Российской Федерации, которая принята всенародным голосованием 12.12.93г.

Так, глава 2 Конституции “Права и свободы человека и гражданина” подтверждает, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, а основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Подчеркивается, что забота о детях, их воспитание - равное право и обязанность родителей, а трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях.

Право на образование отдельно оговорено в статье 43 Конституции. В ней указано следующее:

1. Каждый имеет право на образование.

2. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

3. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

4. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

5. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

Механизм реализации прав, согласно Конституции, включает в себя все доступные человеку законные способы такой защиты, включая обращение в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, которое может производиться, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Права детей и молодежи

В контексте представлений о правах человека разрабатывались нормы права в отношении детей. Принятый международным сообществом комплекс прав ребенка отражен в Конвенции о правах ребенка, которая одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.89г., ратифицирована Верховным Советом СССР 13 июня 1990г. Ратификационная грамота сдана на хранение Генеральному секретарю ООН 16.08.90г., то есть по принятым правилам Конвенция вступила в силу для СССР 15.09.90г.

Конвенция основана на том утверждении, что дети имеют право на особую заботу и помощь, на подготовку к самостоятельной жизни и воспитание в духе мира, достоинства, терпимости, свободы, равенства и солидарности. (Ранее необходимость в такой особой защите ребенка была предусмотрена в Женевской декларации прав ребенка (1924г.), Всеобщей декларации прав человека (1948г.), Декларации прав ребенка, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.59г., в Международном пакте о гражданских и политических правах и в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах.)

Данная конвенция устанавливает следующее:

☒ возрастные границы - ребенком является каждое человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее;

☒ не может быть ограничений в правах и дискриминации в зависимости от расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального, этнического или социального происхождения, имущественного положения, состояния здоровья и рождения ребенка, его родителей или законных опекунов или каких-либо иных обстоятельств;

☒ все действия государственных органов или частных учреждений должны быть направлены на приоритетное обеспечение интересов ребенка;

☒ признаются права и обязанности родителей (или общины, в зависимости от местных обычаев) по воспитанию и развитию способностей ребенка. Причем признается общая и одинаковая ответственность обоих родителей за воспитание и развитие ребенка, а в случае отсутствия родителей - забота со стороны государства (в том числе и передача на усыновление в другую страну, если это в интересах ребенка, либо на получение ребенком статуса беженца). Родители или другие лица, воспитывающие ребенка, несут основную ответственность за обеспечение условий жизни, необходимых для развития ребенка, в пределах своих способностей и финансовых возможностей;

☒ ребенок имеет следующие неотъемлемые права:

- на жизнь;

- на имя и на сохранение своей индивидуальности;

- на семейные связи и заботу родителей (исключение по судебному решению), в том числе на воссоединение с родителями, проживающими в другом государстве;

- на мнение, свободу мысли, совести и религии, на поиск информации для формирования собственного мнения, на свободное выражение взглядов, если он способен самостоятельно сформулировать эти взгляды (в том числе в ходе судебного или административного разбирательства по всем вопросам, затрагивающим интересы ребенка). Ограничения в поиске информации могут быть установлены законодательством либо сложившимися общественными традициями нравственности;

- на свободу мирных объединений;

- на личную жизнь, семейную жизнь;

- на неприкосновенность жилища и тайну корреспонденции и защиту в случае незаконного посягательства на его честь и репутацию;

- на защиту от всех форм физического или психологического насилия, оскорбления или злоупотребления, отсутствия заботы или небрежного обращения, грубого обращения или эксплуатации, включая сексуальное злоупотребление;

- на охрану здоровья и надлежащее медицинское обеспечение;

- на здоровую окружающую среду;

- на социальную защиту и обеспечение достойных условий жизни в случае наличия умственных или физических недостатков, в том числе на периодическую оценку лечения, предоставляемого ребенку, и всех других условий, связанных с попечением о ребенке, если он передан на попечение в государственные учреждения или приемную семью;

- на образование, которое должно быть направлено на:

а) развитие личности, талантов и умственных и физических способностей ребенка в их самом полном объеме;

б) воспитание уважения к правам человека и основным свободам, а также принципам, провозглашенным в Уставе Организации Объединенных Наций;

в) воспитание уважения к родителям ребенка, его культурной самобытности, языку и ценностям, к национальным ценностям страны, в которой ребенок проживает, страны его происхождения и к цивилизациям, отличным от его собственной;

г) подготовку ребенка к сознательной жизни в свободном обществе в духе понимания, мира, терпимости, равноправия мужчин и женщин и дружбы между всеми народами, этническими, национальными и религиозными группами, а также лицами из числа коренного населения;

д) воспитание уважения к окружающей природе.

- на отдых и досуг, игры, участие в культурной жизни и занятия искусством;

- на защиту от всех форм эксплуатации, причем под экономической эксплуатацией понимается любая работа, которая может представлять опасность для его здоровья или служить препятствием в получении им образования, либо наносить ущерб его здоровью и физическому, умственному, духовному, моральному и социальному развитию, а под сексуальной эксплуатацией понимается склонение или принуждение ребенка к любой незаконной сексуальной деятельности, использование в целях эксплуатации детей в проституции или в другой незаконной сексуальной практике, использование в целях эксплуатации детей в порнографии и порнографических материалах.

- на защиту от незаконного употребления наркотических средств и психотропных веществ, а также от использования в противозаконном производстве таких веществ и торговли ими;

☒ ни один ребенок не может быть подвергнут пыткам или другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания. Ни смертная казнь, ни пожизненное тюремное заключение, не предусматривающее возможности освобождения, не назначаются за преступления, совершенные лицами моложе 18 лет. В

государствах - участниках конвенции приветствуется преимущество мер профилактики и воспитания в отношении детей, совершивших преступления, и лишь в следующую очередь - меры наказания;

С целью выполнения Конвенции создан международный Комитет по правам ребенка, состоящий из восемнадцати экспертов, обладающих высокими нравственными качествами и признанной компетентностью в области защиты детства. Члены его избираются государствами - участниками. Этот комитет выносит рекомендации ООН по отдельным вопросам, касающимся прав ребенка; вносит предложения и рекомендации государству - участнику Конвенции в целях выполнения положений конвенции.

Права детей и молодежи в законодательстве России

В 1998г. принят Федеральный Закон "Об основных гарантиях прав ребенка в РФ", устанавливающий основные гарантии прав и законных интересов ребенка в целях создания правовых, социально - экономических условий для реализации прав и законных интересов ребенка. В настоящем законе подтверждается, что в России ребенком считается лицо до достижения им возраста 18 лет (т.е. совершеннолетия).

Установлен перечень детей, находящиеся в трудной жизненной ситуации и нуждающихся в особом внимании со стороны государственных органов. Это:

- дети, оставшиеся без попечения родителей;
- дети - инвалиды;
- дети, имеющие недостатки в психическом и (или) физическом развитии;
- дети - жертвы вооруженных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф, стихийных бедствий;
- дети из семей беженцев и вынужденных переселенцев;
- дети, оказавшиеся в экстремальных условиях;
- дети - жертвы насилия;
- дети, отбывающие наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях;
- дети, находящиеся в специальных учебно-воспитательных учреждениях;
- дети, проживающие в малоимущих семьях;
- дети с отклонениями в поведении;
- дети, жизнедеятельность которых объективно нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи;

Закон устанавливает, что государственная политика в интересах детей является приоритетной областью деятельности органов государственной власти Российской Федерации, и относит к государственным полномочиям в том числе такие, как:

- ☒ установление государственных минимальных социальных стандартов качества жизни детей;
- ☒ формирование и реализация федеральных целевых программ защиты прав ребенка и поддержки детства и определение ответственных за исполнение таких программ органов, учреждений и организаций;
- ☒ финансирование федеральных мероприятий по реализации государственной политики в интересах детей за счет средств федерального бюджета, внебюджетных источников и иных не запрещенных законом источников;
- ☒ установление порядка судебной защиты и судебная защита прав и законных интересов ребенка.

Государственные минимальные социальные стандарты качества жизни детей устанавливаются различными законодательными актами и должны включать в себя обязательный минимальный объем социальных услуг:

- по образованию и воспитанию,
- по бесплатному медицинскому обслуживанию детей,
- по обеспечению их питанием в соответствии с минимальными нормами питания;
- по обеспечению права на профориентацию, труд и отдых,
- по социальному обслуживанию, социальной защите и реабилитации,
- по обеспечению права на жилище;
- по оздоровлению и отдыху,
- по оказанию квалифицированной юридической помощи.

Основными направлениями обеспечения прав ребенка, по Закону, являются:

- нормотворческое, т.е. принятие нормативных актов органами государственной власти и местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией нормативных правовых актов для содействия ребенку в реализации и защите его прав и законных интересов;

информационно-методическое, т.е. разъяснение ребенку его прав и обязанностей, порядка защиты прав, поощрение исполнения ребенком его обязанностей.

Указывается, что на родителей ребенка (или лиц, их заменяющих) возложена обязанность содействовать ему в осуществлении самостоятельных действий, направленных на реализацию и защиту его прав и законных интересов, с учетом возраста ребенка и в пределах установленного законодательством Российской Федерации объема дееспособности ребенка.

Отдельно указывается, что общественные объединения и иные некоммерческие организации могут осуществлять деятельность по подготовке ребенка к реализации им своих прав и исполнению обязанностей. Такие объединения (организации) имеют право по заявлению ребенка получать от уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации помощь в установленном порядке.

Специально указывается на такие права ребенка:

☒ администрация образовательных учреждений не вправе препятствовать созданию по инициативе обучающихся или воспитанников в возрасте старше восьми лет общественных объединений (организаций) обучающихся, воспитанников, за исключением детских общественных объединений (организаций), учреждаемых либо создаваемых политическими партиями, и детских религиозных организаций (так как указанные общественные объединения осуществляют свою деятельность в соответствии со специальными законами);

☒ обучающиеся, воспитанники образовательных учреждений, за исключением дошкольных учреждений и учреждений начального общего образования, соответствующих им подразделений иных образовательных учреждений вправе самостоятельно или через своих выборных представителей ходатайствовать перед администрацией указанных учреждений о проведении с участием своих представителей дисциплинарного расследования деятельности работников образовательных учреждений, нарушающих и ущемляющих права ребенка, а в случае несогласия с решением администрации образовательного учреждения, они вправе через своих выборных представителей обратиться за содействием и помощью в уполномоченные государственные органы;

☒ обучающиеся и воспитанники указанных образовательных учреждений могут проводить во внеучебное время собрания и митинги по вопросам защиты своих нарушенных прав. Администрация образовательного учреждения не вправе препятствовать проведению таких собраний и митингов, в том числе на территории и в помещении образовательного учреждения, если выборными представителями обучающихся, воспитанников выполнены условия их проведения, установленные уставом образовательного учреждения. Такие собрания и митинги не

могут проводиться в нарушение установленных законодательством Российской Федерации требований соблюдения общественного порядка и не должны препятствовать образовательному и воспитательному процессам.

Ребенок имеет право на получение информации о месте нахождения учреждений, осуществляющих контроль и надзор за соблюдением, обеспечением и защитой прав ребенка.

Органы власти всех уровней должны оказывать детям бесплатную медицинскую помощь, предусматривающую профилактику заболеваний, медицинскую диагностику, лечебно - оздоровительную работу, в том числе диспансерное наблюдение, медицинскую реабилитацию детей - инвалидов и детей, страдающих хроническими заболеваниями, и санаторно-курортное лечение детей.

В сфере занятости обеспечиваются льготные условия труда для работников моложе 18 лет.

Особое внимание уделяется защите прав и законных интересов ребенка при формировании социальной инфраструктуры для детей. Здесь закон определяет, что государственное имущество, которое предназначено для целей образования, воспитания, развития, оказания медицинской, лечебно-профилактической помощи детям, социальной защиты и социального обслуживания детей, может использоваться только в данных целях. А если государственное или муниципальное учреждение, являющееся объектом социальной инфраструктуры для детей, сдает в аренду закрепленную за ним собственность, то заключению договора об аренде должна предшествовать проводимая учредителем экспертная оценка последствий такого договора. Договор аренды не может заключаться, если в результате экспертной оценки установлена возможность ухудшения условий нахождения в учреждении детей. В этом случае договор аренды может быть признан недействительным по основаниям, установленным гражданским законодательством.

Кроме того, закон устанавливает, что ребенок должен быть защищен от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, в том числе от национальной, классовой, социальной нетерпимости, от рекламы алкогольной продукции и табачных изделий, от пропаганды социального, расового, национального и религиозного неравенства, а также от распространения печатной продукции, аудио- и видеопроductии, пропагандирующей насилие и жестокость, порнографию, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение.

В целях обеспечения безопасности жизни, охраны здоровья, нравственности ребенка, защиты его от негативных воздействий в порядке, определенном Правительством Российской Федерации, должна проводиться экспертиза (социальная, психологическая, педагогическая, санитарная) настольных, компьютерных и иных игр, игрушек и игровых сооружений для детей.

И последнее. Законом установлено, что нарушения данного закона могут быть обжалованы в судебном порядке, причем при рассмотрении в судах дел о защите прав и законных интересов ребенка государственная пошлина не взимается.

ОБЩЕСТВЕННАЯ АКТИВНОСТЬ

В истории политической и правовой мысли идея гражданского общества всегда являлись одной из самых важных. В последнее время и в России часто звучит в телеэфире и со страниц печатных СМИ идея формирования гражданского общества. Был проведен первый всероссийский Гражданский Форум, при Государственной Думе РФ создается Общественная Палата, развиваются идеи благотворительности и попечительства. Так что такое гражданское общество, какие основные признаки и черты гражданского общества, в чем состоит его цель и назначение, каковы должны быть взаимоотношения гражданского общества и государства? И почему Школа родительской правовой культуры начинается именно со слов о гражданском обществе? Все очень просто. Человек только тогда становится действительно гражданином своей страны, когда научается осознанно пользоваться своими правами и исполнять обязанности. А умения эти

проявляются главным образом во взаимодействии с различными структурами - государственными и общественными.

Хотя современная отечественная действительность отмечена достаточно высоким динамизмом и разнообразием активных форм проявления гражданских позиций, очевидно, что без хорошо отлаженного механизма правового регулирования его институтов теория гражданского общества не получит должного применения на практике.

Одной из таких форм активного проявления гражданских позиций является участие общественности в управлении образованием. Прежде, чем перейти к рассмотрению особенностей участия родителей в управлении образовательным процессом, стоит отметить некоторые исторические представления о сути и содержании идеи гражданского общества.

Теоретические разработки в области гражданского общества осуществлялись различными мыслителями не одно столетие. Впервые понятие, которое можно перевести на современный язык как "гражданское общество", было использовано античными мыслителями Платоном, Аристотелем, Цицероном для описания сложившихся в Древней Греции и Древнем Риме общественных систем. А впоследствии этим понятием обозначали порой даже противоположные явления.

Так, Никколо Макиавелли гражданское общество представлял как совокупность противостоящих интересов: классовых, сословных, партийных. В нем не было основы для демократии - власти народа, ибо последняя требует от народа должной этической основы - благородства, чести, отваги во всем, что относится к защите общественных интересов. Макиавелли обоснованно считал, что пассивное общество, изредка сопротивляющееся непосильному гнету, не может считаться гражданским.

Гуго Гроций, в свою очередь, трактовал государство как "совершенный союз свободных людей, заключенный ради соблюдения прав и общей пользы", а Гегель рассматривал гражданское общество как форму объединения людей, промежуточную между семьей и государством, и обеспечивающую реализацию гражданских прав.

Российские дореволюционные мыслители, размышляя о гражданском обществе, делали основной упор не столько на правах, сколько на обязанностях личности по отношению к общественному целому, которое зависит именно от солидарности и взаимодействия личностей.

В середине 20-го века в западном обществе получили еще более широкое развитие идеи "открытого общества" - как противовес и как противоядие против идей тоталитаризма.

В настоящее время считается, что гражданское общество основывается на нескольких основных принципах:

1 принцип: Разрешено все, что не запрещено законом.

Командно-административное регулирование, долгое время бытовавшее в России, не позволило нам привыкнуть жить по данному принципу, который вошел в нашу жизнь фактически только в конце 80-х годов 20-го века. Однако, как показала практика, обращаться с данным принципом нужно весьма осторожно, так как для ее реализации необходимо развитое правосознание, высокая культура самого общества и отлаженное законодательство.

2 принцип: Человек - цель, а не средство.

Данный постулат является основополагающим в международном гуманитарном праве и предполагает первенство интересов человека и общества и второстепенность интересов государства как надстройки над обществом. В любом случае, практически всегда приходится решать сложную задачу согласования интересов каждой из взаимодействующих сторон - личности, общественных групп, государства, всего человечества; согласования свободы и необходимости, личных и общественных ценностей, общественного договора и естественных прав человека.

3 принцип: Правильное решение может быть принято только в том случае, когда есть достаточное количество объективной информации, на основе которой это решение принимается.

Гражданское общество выполняет ряд функций как по отношению к личности, так и по отношению к государству. Во-первых, посредством институтов гражданского общества (т.е. специфических негосударственных организаций) создается определенный баланс личных и общественных интересов. Во-вторых, гражданское общество является тем социальным пространством, в котором реализуется большая часть прав, свобод и обязанностей человека, формируется общественно-активная личность. В-третьих, гражданское общество способствует стабилизации социального развития, так как его институты (семья, религия и др.) гораздо более консервативны, чем государство, очень редко подвергаются пересмотру, а, значит, спасают личность от потрясений. Четвертой функцией является формирование общественных норм и ценностей, которые затем закрепляет государство. Пятая важная функция заключается в том, что институты гражданского общества выступают в качестве посредника между отдельным человеком и государством, позволяют гражданам воздействовать на государство.

К институтам гражданского общества традиционно относят негосударственные коммерческие (предпринимательские) организации, негосударственные некоммерческие структуры (НКО), религиозные общества, семью и общественные объединения. НКО (неполитические, неправительственные, некоммерческие организации, и их разновидность, общественные объединения: общественные фонды, движения, организации и т.п.) – это такие институты гражданского общества, которые никем “сверху” не создаются и властью кем-либо не наделяются. Они порождаются “снизу”, самими гражданами, объединяющимися для реализации своих общезначимых целей и для решения своих общих конкретных проблем. Эти организации построены на принципах самоуправления: граждане, объединенные в некоммерческую организацию, образуют такой субъект права, внутри которого они и только они изначально являются источником власти, то есть они сами принимают решения, сами их выполняют и сами несут за результаты своей деятельности всю ответственность.

Это можно назвать непосредственной демократией участия. Самый естественный для нее масштаб – небольшой коллектив, где люди знают друг друга, где их силы, возможности соразмерны масштабам самостоятельно и под свою ответственность решаемых проблем. Она учит строить полноценную жизнь у себя в микрорайоне, поселке, селе, в кругу соседей, на пятачке двора, где мы действительно ощущаем зависимость друг от друга, где очень многое зависит от нас, от нашей воли и практических усилий что-то изменить к лучшему. Демократия участия – это настоящая школа гражданской самоорганизации и общественного самоуправления. Она учит реально и деятельно влиять на качество своей жизни там, где мы живем. Она учит реально влиять на власть не конфликтами и скандалами, а продуктивным будничным сотрудничеством граждан между собой, гражданских объединений и ассоциаций - с избранной ими властью, прежде всего - с местной, с различными местными учреждениями и организациями.

Десятилетия запретов на любые, не санкционированные властью инициативы, развили пассивность и равнодушие граждан, их неверие в свои силы, привычку перекладывать всю ответственность на власть. Такая привычка ставит человека в позицию потребителя услуг власти и здесь не различается государство и местное самоуправление. Потребительский подход побуждает искать более эффективные и непосредственные механизмы влияния гражданина на власть (кроме выборов) с целью заставить власть обслуживать гражданина более качественно. При этом ожидается, что влияние будет тем эффективнее, чем более высокий этаж власти будет подвергаться постоянному коллективному гражданскому воздействию. Эти поиски и ожидания материализуются наиболее активными гражданами в их попытках создать специальные организации гражданского влияния как минимум на первый этаж государственной власти. Это,

кроме многих других, одна из причин появления большого количества разнообразных общественных объединений именно местного масштаба. Главные цели – лоббирование выгодных данному объединению граждан решений властных структур (с оставлением им же всей полноты ответственности за все последствия), в том числе, решений о предоставлении ресурсной помощи для обеспечения дееспособности самого такого общественного объединения в различных формах, в том числе через социальный или муниципальный заказ. За счет бюджета, внебюджетных фондов, т.е. за счет всех других сограждан - налогоплательщиков. Использование общественных объединений для достижения вышеуказанных целей не совсем соответствует сущностной природе таких организационно-правовых форм. Если, конечно, помнить, что общественные объединения – это, прежде всего, формы общественной самоорганизации, самодеятельности, самопомощи и взаимопомощи. И это – не путь в гражданское общество. Институты общественной самоорганизации противопоказано строить “сверху вниз” и “из центра на места”. Практика предыдущих 80 лет ясно показала, что в результате получается совсем не самоорганизация общества, а лишь снятие ответственности за местные проблемы со всех “этажей” государственной власти.

Реальный механизм функционирования гражданского общества остается еще далеко не изученным, а правовое регулирование институтов гражданского общества еще далеко от совершенства. Учиться социальному партнерству и начинать создавать развитую инфраструктуру гражданского общества надо именно на местном уровне. В настоящем пособии даны основные сведения, необходимые для формирования и работы общественных структур в образовании, как важного элемента гражданского общества.

Итак, отметим следующее:

1) пассивное общество, изредка сопротивляющееся непосильному гнету, не может считаться гражданским;

2) подлинно демократичный народ должен обладать высокоразвитой этикой, основанной на общечеловеческих нормах - чести, долге, чувстве справедливости,

3) общественная целостность достигается за счет солидарности и взаимодействия личностей, а гражданское общество - продукт длительного развития самого общества, особый стиль жизни, мышления и общения граждан;

4) решения о тех или иных действиях должны приниматься на основе достоверной информации.

Основы правового статуса общественных объединений и некоммерческих организаций установлены:

1. Федеральным законом “О некоммерческих организациях” от 12.01.96г. № 7-ФЗ;

2. Федеральным законом “Об общественных объединениях” от 19.05.95г. № 82-ФЗ.

Основные признаки некоммерческих организаций (далее – НКО) и общественных объединений:

☒ они не имеют извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности;

☒ они не распределяют полученную прибыль между своими членами или участниками;

☒ они создаются для выполнения социально значимых целей, направленных на достижение общественных благ;

☒ они являются одним из механизмов реализации конституционно закрепленного права граждан на объединение.

Такие организации считаются созданными как юридические лица с момента их государственной регистрации, которая осуществляется при условии наличия у них обособленного имущества. Исключение составляют общественные объединения, которые вправе не иметь статуса юридического лица, однако в этом случае они не могут вести финансово-хозяйственную деятельность.

Могут существовать следующие формы некоммерческих организаций:

☒ Общественные объединения – создаются на основе общности интересов своих членов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей;

☒ Общественные или некоммерческие фонды – создаются на основе добровольных имущественных взносов и для привлечения средств, которые расходуются на общественно полезные цели;

☒ общественное движение - массовое объединение, не имеющее фиксированного членства;

☒ государственная корпорация - создается для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций на основании федерального закона;

☒ некоммерческое партнерство – создается на основе договора между физическими или юридическими лицами для решения общих задач;

☒ общественное или некоммерческое учреждение - создается собственником (физическое или юридическое лицо) для осуществления управленческих, социально - культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируется полностью или частично этим собственником (например, муниципальное образовательное учреждение);

☒ орган общественной самодеятельности - создается, как правило, по месту жительства, работы или учебы граждан;

☒ автономная некоммерческая организация – создается для предоставления услуг;

☒ ассоциации и союзы – объединения юридических лиц, создаваемые ими для решения общих задач.

Выделяются подгруппы организаций, в отношении которых законодательно установлены особые условия создания и деятельности. Это:

☒ политические организации, действующие по Закону РФ “О политических партиях”;

☒ религиозные организации и объединения, действующие по Закону РФ “О свободе совести и о религиозных объединениях”;

☒ общественные объединения, которые могут действовать без предварительного разрешения органов государственной власти, без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица.

Учредители и члены организации.

1. НКО может быть учреждена одним лицом, за исключением случаев учреждения некоммерческих партнерств, ассоциаций (союзов).

2. Учредителями общественного объединения могут быть не менее чем три учредителя в возрасте старше 18 лет (в том числе не имеющих российского гражданства).

Учредительные документы НКО.

Любая НКО должна иметь свой устав, как основной учредительный документ, и протокол учредительного собрания, в котором отражается дата проведения собрания, количество и данные о лицах, которые создают НКО, сведения о высшем (собрание, конференция) и постоянно действующем (совет, правление, председатель) руководящих органах.

При создании некоммерческих партнерств, ассоциаций или союзов должны также быть заключены договора между их учредителями, а создание учреждения обязательно предваряется принятием решения тем лицом, которое создает это учреждение.

В учредительных документах некоммерческой организации должны определяться:

- наименование НКО, содержащее указание на характер ее деятельности и организационно - правовую форму (например, общественное объединение (форма) "Защита детства"(характер деятельности));

- место нахождения НКО;

- порядок управления деятельностью и полномочия руководящих органов;

- предмет и цели деятельности;

- сведения о филиалах и представительствах;
- права и обязанности членов;
- условия и порядок приема в члены и выхода из нее (в случае, если некоммерческая организация имеет членство);
- источники формирования имущества НКО;
- порядок внесения изменений в учредительные документы НКО;
- порядок использования имущества в случае ликвидации НКО.

Имущество НКО может формироваться:

- из средств, переданных учредителями, участниками или членами организации;
- из добровольных взносов;
- из выручки от предпринимательской деятельности;
- из дивидендов, получаемых по ценным бумагам и вкладам;
- из доходов от собственности НКО;
- из других не запрещенных законом поступлений.

Отношения между органами государственной власти, местного самоуправления и НКО строятся следующим образом:

а) либо через создание государственных (муниципальных) учреждений (например, МОУ, МУЗ), выполняющих задачи, поставленные перед ними учредителями,

б) либо через экономическую поддержку НКО в различных формах, в том числе:

- через предоставление льгот по уплате налогов, иных сборов и платежей некоммерческим организациям, которые созданы в благотворительных, образовательных, культурных и научных целях, в целях охраны здоровья граждан, развития физической культуры и спорта, других установленных законодательством целях, с учетом организационно-правовых форм некоммерческих организаций;

- через предоставление льготного права пользования государственным (муниципальным) имуществом;

- через привлечение НКО к выполнению государственного (муниципального) социального заказа, участие в реализации программ;

- через предоставление льгот благотворителям.

При этом органы государственной власти и органы местного самоуправления не могут быть учредителями, членами и участниками общественных объединений.

Права общественного объединения.

Для осуществления уставных целей общественное объединение имеет право:

- свободно распространять информацию о своей деятельности;

- проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование;

- учреждать СМИ и осуществлять издательскую деятельность;

- представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;

- выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти.

Объединение, являющееся юридическим лицом, дополнительно имеет следующие права:

- вести самостоятельную финансово-хозяйственную деятельность;

- участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренными законодательством;

- участвовать в выборах и референдумах в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Отличительные черты детских и молодежных общественных объединений

Законом РФ "Об общественных объединениях" установлено, что членами и участниками некоторых видов общественных объединений могут быть лица, не достигшие совершеннолетия, а именно:

☒ для молодежных общественных объединений - граждане, достигшие 14 лет, при условии, что число членов или участников объединения в возрасте старше 30 лет не превышает 10% от его состава;

☒ для детских общественных объединений - граждане, достигшие 8 лет, при условии, что число членов или участников объединения в возрасте старше 18 лет не превышает 10% от его состава.

Ассоциация общественных объединений признается молодежным (детским) объединением при условии, что количество иных объединений не превышает 10% от ее состава.

Формирование российских гражданских институтов в сфере образования

На протяжении длительного периода времени в российском образовании существовал единственный официально признанный гражданский институт, имевший комплексный характер и предусматривающий участие в нем представителей различных социальных групп. Этим институтом являлось попечительство - специфическая форма общественного движения и, одновременно, форма управления образованием.

Социальную роль попечительского совета можно понять, исходя из самого этого термина. Например, словарь С.И.Ожегова трактует попечительство как форму защиты личных и имущественных прав и интересов несовершеннолетних (и некоторых иных) категорий граждан, а попечение, по Ожегову, не что иное, как покровительство, забота. Причем объектом этого покровительства может быть и отдельный человек, и целая организация.

История попечительства насчитывает почти полторы сотни лет.

К примеру, в 1860 году были созданы первые попечительские советы, которые:

- Состояли из богатых купцов и дворян;
- Избирались или утверждались местным выборным органом - городской думой сроком на три года;
- Были обязательными для начальных народных училищ, гимназий, школ, коммерческих училищ.

Создание попечительских советов не было данью тогдашней моде. Они создавались с вполне определенными прагматичными целями, а именно:

- 1) для привлечения свободных средств населения на нужды образования;
- 2) для материальной поддержки одаренных детей, которые, как и сейчас, не обязательно были из обеспеченных семей;
- 3) для установления общественно-государственного контроля за деятельностью учебного заведения на своей территории;
- 4) с целью координации деятельности региональных и местных органов самоуправления в заведовании учебными заведениями;
- 5) для оказания влияния на образовательную политику каждого конкретного учебного заведения.

Подобными же функциями попечительские советы наделялись и во все последующие периоды времени.

Деятельность попечительских советов во все времена их существования и при всех видах государственного устройства была урегулирована с помощью соответствующих нормативных актов. Например, Высочайшим (царским) Указом от 26.03.1907г. было утверждено Положение о

попечительствах при начальных училищах, согласно которому:

1) Попечительства учреждаются при начальных училищах. По желанию населения для нескольких училищ может быть учреждено одно общее попечительство.

2) Открытие попечительства разрешается местным уездным или городским училищным советом по ходатайству содержателей училищ.

3) Состав попечительств состоял из следующих лиц:

- попечитель училища,

- законоучитель (юрист, по-современному),

- учитель или учительница,

- заведующие училищем,

- представитель от земства или города,

- представители местного населения, пользующегося училищем, избранные сроком три года.

Указ предусматривал такие функции попечительств, как:

1) обеспечение для всех детей школьного возраста данной местности возможности учиться в школе,

2) устройство помещений для ночлега учеников и доставка проживающих на больших расстояниях,

3) снабжение неимущих учеников одеждой, обувью, пропитанием,

4) рассмотрение хозяйственных нужд школы, изыскание средств для их удовлетворения,

5) забота о наиболее хозяйственном производстве расходов на содержание школы.

Указ в общих чертах расписывал и порядок организации работы попечительских советов. Например, они должны были собираться в установленные сроки. Для обеспечения законности постановлений попечительских советов устанавливалось такое правило, что на его заседании должно было присутствовать не менее половины от общего числа его членов, а все вопросы решались простым большинством голосов от числа присутствующих.

Но установленные правила, естественно, не были догматичными, а достаточно часто совершенствовались и развивались в соответствии с требованиями времени.

Высочайшим Указом от 25.06.1912г. утверждено Положение о высших начальных училищах, глава 5 которого "О попечительном совете" устанавливала, что попечительные советы при высших начальных училищах избираются содержателями училищ в числе не более 6 человек сроком на три года и состоят из заведующего училищем, двух представителей педагогического совета, одного человека по назначению попечителя учебного округа и одного почетного попечителя (человека с высоким общественным статусом).

К компетенции попечительского совета были отнесены следующие вопросы:

1) выбор заведующего, законоучителя, преподавателей, врача и представление об их утверждении в установленном порядке;

2) рассмотрение годовых отчетов о состоянии училища и представление по ним заключения директору народных училищ и содержателю училища;

3) ежемесячная проверка сумм и отчетов по приходам и расходам,

4) представление контрольной палате в установленные сроки отчетов о расходе средств, отпускаемых из казны,

5) наблюдение за исправностью и сохранностью материальной части училища;

6) представление попечителю учебною округа об установлении платы за обучение и ее размера в училищах, содержащихся за счет средств казны;

7) освобождение от платы за учение по согласованию с педсоветом малообеспеченных учащихся;

8) представление директору народных училищ об открытии или закрытии параллельных

отделений и общих ученических квартир;

9) составление сметы расходов на содержание училища, если оно не содержится исключительно на средства казны;

10) изыскание средств к материальному улучшению училища.

В советский период времени суть попечительства заключалась в деятельности по установлению шефства над образовательными учреждениями со стороны различных организаций, предприятий, общественных объединений и творческих союзов. Целью шефской помощи было обозначено создание условий для эффективного осуществления задач по трудовому воспитанию, обучению, профессиональной ориентации и профессиональной подготовке учащихся и организации их общественно полезного, производительного труда.

Нормативные акты в этот период времени имели директивно-указательный характер и практически не касались вопросов управления образовательными учреждениями и вопросов развития гражданских инициатив. Попечение сводилось к вопросам материально-технического оснащения и, иногда, к вопросам организации досуга.

Например, Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12.04.84г. № 315 “О дальнейшем развитии системы профтехобразования и повышении ее роли в подготовке квалифицированных рабочих кадров” предписывало:

1) министерствам и ведомствам - предусматривать в планах материально-технического снабжения предприятий и организаций поставку для средних профессионально-технических училищ современного оборудования, машин, механизмов, ГСМ и др. по заявкам;

2) базовым предприятиям и организациям - обеспечивать ремонт зданий и оборудования средних профессионально-технических училищ, создавать учебные цеха и участки, необходимые для обучения учащихся, а также осуществлять материально техническое обеспечение мастерских этих училищ.

Система шефской помощи значительно ослабла в период перестройки. В настоящее время происходит постепенный возврат к общественно-государственному способу управления образованием.

Таким образом,

1. Попечительство в России понималось как общественно-государственное и общественно-профессиональное управление образованием.

2. В функции попечителей входило:

- материальное обеспечение образовательных учреждений,;
- социальная защита учащихся;
- решение вопросов организационного характера;
- взаимодействие с органами управления образованием.

3. Попечительство необходимо в следующих случаях:

а) если управляющая структура (государство) не может в должной мере обеспечить деятельность созданных учреждений образования;

б) если интересы государства (как надобщественной структуры) и общества пересекаются, и необходимо согласовывать их интересы.

Детские организации и школа – организационно-правовые аспекты взаимодействия

Организационно-правовые аспекты взаимодействия детских организаций и школы установлены Законом РФ “Об образовании” от 10 июля 1992 года N 3266-1.

Этот Закон устанавливает, что в государственных и муниципальных образовательных учреждениях (на негосударственные это требование не распространяется), а также в органах управления образованием создание и деятельность организационных структур политических

партий, общественно - политических и религиозных движений и организаций (объединений) не допускаются.

ДиМО в отношениях с образовательным учреждением может выступать в трех ипостасях:

- ✓ с одной стороны, некоммерческой организации (в том числе детской или молодежной) дано право создавать собственные образовательные учреждения;
- ✓ с другой стороны (что встречается чаще), ДиМО могут выступать в роли партнеров либо арендаторов имущества, закрепленного за образовательными учреждениями;
- ✓ в-третьих, как специфическую форму ДиМО можно рассматривать ученический совет школы.

Партнерские отношения между школой и общественностью могут строиться следующим образом:

- ✓ через создание образовательных объединений с участием общественных организаций (объединений), целью которых является развитие и совершенствование образования;
- ✓ через аккредитацию ОУ в различных российских, иностранных и международных общественных образовательных, научных и промышленных структурах;
- ✓ через организацию в образовательном учреждении не запрещенной законом деятельности общественных (в том числе детских и молодежных) объединений;
- ✓ через участие общественности в управлении образовательным учреждением, в том числе в решении вопросов о сдаче в аренду помещений и земельных участков, закрепленных за ОУ;
- ✓ через участие представителей общественности в экспертной комиссии, создаваемой органом управления образованием для 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 учебного процесса, образовательного ценза педагогических работников и укомплектованности штатов. На основании заключения экспертной комиссии учреждению должна выдаваться лицензия на право ведения образовательной деятельности. При этом содержание, организация и методики образовательного процесса предметом экспертизы не являются.

ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА КАК ОДИН ИЗ МЕХАНИЗМОВ ПРОЯВЛЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ АКТИВНОСТИ В РОССИИ

Роль и место общественной экспертизы в административной реформе

Наиболее важной предпосылкой для разработки механизмов общественной экспертной оценки является несовершенство правовой системы государства, системы и функций государственных органов управления. Несοвершенство правовой базы проявляется в таких основных характеристиках:

- большинство законов не имеют прямого действия, т.е. требуют для своего исполнения подзаконные акты и инструкции;
- брешι в законодательстве, когда деятельность в той или иной сфере длительный период регулируется указами, постановлениями, распоряжениями;
- размытость и противоречивость отдельных формулировок в законодательных актах;
- отсутствие процедур, регламентирующих деятельность государственных служащих, и четко прописанных санкций за нарушение правовых норм и т.д.

Экономический кризис, политическая нестабильность, частая смена кабинетов и аппарата чиновников на федеральном, региональном и муниципальном уровнях породили в условиях безответственности «эффект временщика», при котором чиновник заинтересован не столько в благополучии общества, сколько в личном, пусть и кратковременном благополучии.

Недостаточная мотивация институтов гражданского общества к участию нормотворческой деятельности объясняется преобладающим среди россиян патерналистским типом политической культуры, при которой надежды на будущее возлагаются на власть, связываются с ее деятельностью, а с себя слагается всякая ответственность и отрицается личная инициатива в исполнении этих надежд.

Правительство России распоряжением № 1789-р от 25.10.2005 г. одобрило Концепцию административной реформы в РФ на 2006-2008 гг. Специальный раздел Концепции посвящен повышению эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и общества. В нем говорится следующее:

"Одной из ключевых проблем функционирования системы исполнительной власти в Российской Федерации является информационная закрытость органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, а также отсутствие обратной связи с гражданами и организациями.

Россия - одна из немногих стран, в которой нет законодательно установленных процедур раскрытия и закрытия информации о деятельности государственных органов. Процесс получения информации сложен, значимая для общества информация предоставляется государственными органами зачастую несвоевременно либо вовсе недоступна. При этом практически любая информация по решению государственного органа может быть признана конфиденциальной и не подлежащей опубликованию. Реализация конституционного права граждан на получение информации в связи с этим чрезвычайно затруднена.

Для деятельности государственных органов характерно развитие механизмов публичного обсуждения общественно значимых решений. Консультации с представителями гражданского общества до принятия решений носят фрагментарный характер и полностью зависят от усмотрения органов власти.

Целями мероприятий по данному направлению являются повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В рамках административной реформы необходимо разработать нормативно-правовую и методическую базу и внедрить механизмы повышения открытости государственных и муниципальных органов, а также обеспечить совершенствование взаимодействия органов исполнительной власти и общества. В частности, необходимо создать действенные каналы влияния гражданского общества (граждан, организаций, делового сообщества) на подготовку и принятие затрагивающих их права и законные интересы решений органов исполнительной власти.

Должны быть разработаны и внедрены механизмы:

- раскрытия информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;*
- проведения публичных обсуждений подготавливаемых решений;*
- проведения общественной экспертизы социально значимых решений органов исполнительной власти;*
- включения представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных затрагивающих права и законные интересы граждан и организаций решений органов исполнительной власти;*

- создания и деятельности при органах исполнительной власти общественных советов с участием представителей гражданского общества;
- определения рейтингов органов исполнительной власти и органов местного самоуправления по критерию открытости."

Экономическое значение общественной экспертизы

Экономическое значение общественной экспертизы можно показать прежде всего на примере антикоррупционной экспертизы. Несовершенство законодательства, наличие в нем коррупциогенных факторов приводит к возникновению коррупции в отношениях между гражданами и негосударственными организациями, с одной стороны, и чиновниками и государственными организациями, с другой стороны.

Общий коррупционный рынок России (количество денег, затрачиваемых гражданами в течение года на взятки и иные проявления коррупции)¹, сопоставим с доходной частью российского бюджета. Так, в практике бытовой коррупции суды, например, получают от граждан России в год 274,5 млн. долларов. Общие годовые затраты на взятки граждан России на всех рынках бытовой коррупции составляют 2796 млн. долларов. Общая сумма, выплачиваемая в течение года предпринимателями чиновникам, составляет 33,5 млрд. долларов. По мнению иностранных специалистов, прямые потери России от коррупции составляют 15 млрд. долл. ежегодно. Прямые экономические потери от коррупционных сделок несут субъекты экономических отношений любого уровня: индивид, компания, государство. По некоторым оценкам, потери от коррупции в России достигают 25% ВВП², что оказывает негативное влияние на процессы экономического развития. Возможности для такого массового распространения коррупции в экономической сфере определены, прежде всего, несовершенством законодательства, которое не содержит эффективных превентивных норм, дает завышенные полномочия отдельным сотрудникам государственного и муниципального аппарата, оставляет слишком широкие возможности для ведомственного (неконтролируемого) нормотворчества, ставит завышенные административные барьеры и др.

Еще один пример законодательного акта, принятого без детальной экспертизы и просчета возможных последствий - так называемая "монетизация льгот". При правильных посылах (заменить перераздутую систему социальных льгот на реальные денежные выплаты населению), законодателями была допущена очередная крупная ошибка, поскольку реформа была проведена без тщательной подготовки, без учета общественного мнения и без учета всех организационно-технических механизмов выполнения этого законодательного новшества. Как отмечено в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию «О бюджетной политике в 2006 году», *"последствия принимаемых решений по монетизации льгот и механизмы их реализации оказались не до конца проработанными. Первоначальная оценка бюджетных затрат на проведение реформы системы социальной поддержки населения была неоправданно занижена. Из-за этого пришлось многое менять на ходу, спешно искать выходы из создавшегося положения. Возникла потребность в существенной корректировке расходной части федерального бюджета на 2005 год"*. По разным оценкам, проведение реформы потребовало затраты бюджетных средств до пяти раз большего, чем расходовалось на предоставление льгот.

Аналогичный негативный оттенок имеет и реформа местного самоуправления, в результате которой произведено колоссальное изменение всей системы организации управления страны. Создано 30 тысяч муниципальных образований вместо тех 10 тысяч, которые существовали по предыдущему законодательному акту. Двадцать тысяч новых муниципалитетов должны были

¹ Диагностика российской коррупции: социологический анализ. Фонд ИНДЕМ М., 2002. www.anti-corr.ru/awbreport

² В.Л. Римский. Потери от коррупции / Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества. СПб.: Гуманитарно-политологический Центр «Стратегия». СПб.: Норма, 2000. С. 18.

быть обеспечены квалифицированными кадрами, имеющими специальное образование (как того требует закон) и ресурсами для своей работы. Дефицит кадров для выполнения поставленных задач составил полмиллиона человек по России в целом, на их подготовку вновь созданными муниципалитетами должны быть затрачены немалые средства (по разным оценкам, до 50-ти миллиардов рублей). Второй непредусмотренный негативный эффект таков: нехватка специалистов приводит к тому, что к проблемам реального управления повседневной жизнью общества, школами, больницами, транспортом и т.д. приходят люди, которые абсолютно не имеют к этому никакой профессиональной подготовки. Следовательно, значительно повышается количество управленческих ошибок и неэффективного расходования средств местных бюджетов. Предварительная экспертиза реформы позволила бы просчитать негативные последствия и нейтрализовать большинство из них.

Описанные выше тенденции чрезвычайно опасны с точки зрения государственной безопасности и обеспечения устойчивого развития общества, что еще раз подчеркивает актуальность общественной экспертизы законодательства.

Политическое значение общественной экспертизы как инструмента для обеспечения внешней и внутренней безопасности России

Изоляция общественности от участия в организации собственной жизни, пассивная позиция и перекалывание ответственности на органы власти (при понимании того, что и органы власти, и вся система управления несовершенны) может иметь следствием только периодические протестные всплески общественной активности в моменты наиболее критических отклонений ситуации от устойчивого состояния. Это снижает как внутривнутриполитическую, так и внешнеполитическую безопасность России. Поэтому значение общественной экспертизы как механизма ненасильственного и конструктивного влияния на состояние законодательства трудно переоценить. Это значение отражено в Концепции долгосрочного социально – экономического развития Российской Федерации до 2020 года, проект которой сейчас активно обсуждается.

В частности, в проекте Концепции указано, что достижение целей развития, успешная модернизация экономики и социальной сферы предполагает выстраивание эффективных механизмов взаимодействия между обществом, бизнесом и государством, направленных на координацию усилий всех сторон, обеспечение учета интересов различных социальных групп общества при выработке и проведении социально-экономической политики.

Концепция предусматривает, что в целях эффективного вовлечения заинтересованных субъектов в выработку и реализацию социально-экономической политики, необходимо выстраивание новой модели общества, обеспечивающей:

- эффективные механизмы защиты прав и свобод граждан, без которых невозможно создать конкурентоспособные государственные институты;
- процедуры и правила, обеспечивающие выявление и учет интересов каждой социальной группы при принятии решений на всех уровнях государственной и муниципальной власти, ответственность за результаты и последствия принятых и реализованных решений;
- обеспечение равноправного диалога общественных организаций и государства по ключевым вопросам общественного развития, результаты которого становятся основой принимаемых нормативных решений;
- высокое доверие граждан к государственным и общественным институтам;
- широкий общественный консенсус по основным вопросам развития России.

Все это направлено на расширение возможностей непосредственного участия граждан, организаций и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Органы самоуправления образовательного учреждения действуют в едином для Российской Федерации правовом поле, состоящем из законов, постановлений Правительства РФ, постановлений и приказов Минобрнауки РФ и региональных органов управления образованием, местных нормативных правовых актов. Детальное рассмотрение законодательства в сфере образования невозможно осуществить в рамках настоящего пособия, поэтому ниже приводится краткая характеристика двух основополагающих документов федерального уровня.

Основным документом, регламентирующим деятельность в сфере образования, является Закон РФ “Об образовании” от 10 июля 1992 года N 3266-1 (с последующими изменениями и дополнениями). Основные направления развития образования определены в Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года.

Закон РФ "Об образовании"

Закон является одним из механизмов реализации конституционно закрепленного права граждан на образование и направлен на определение прав, обязанностей, полномочий и ответственности физических и юридических лиц в области образования, а также правовое регулирование их отношений в данной области. Организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования является Федеральная программа развития образования, утверждаемая специальным федеральным законом.

Государственная и муниципальная система образования носит исключительно светский и неполитизированный характер. Религиозное образование имеет негосударственный характер.

В части регулирования отношений в области образования, которые должны решаться одинаково всеми субъектами Российской Федерации, федеральные законы в области образования являются законами прямого действия, то есть применяются на всей территории Российской Федерации. Одними из принципов, на которых строится государственная образовательная политика, являются:

- свобода и плюрализм в образовании;
- демократический, государственно-общественный характер управления образованием.

Государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах государственных образовательных стандартов, если образование данного уровня гражданин получает впервые.

Государственные образовательные стандарты включают в себя:

- ✓ федеральный компонент, определяющий обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников;
- ✓ региональный (национально - региональный) компонент,
- ✓ компонент образовательного учреждения (местный).

Также может быть установлен специальный государственный образовательный стандарт для обучающихся с психическими или физическими отклонениями в развитии, для которых затруднительно освоение полной учебной программы. Возможности и формы обучения для таких детей регламентируются Законом РФ “Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья”.

На основе базисных учебных планов и примерных программ ОУ самостоятельно разрабатывает:

- учебный план (с разбивкой содержания образовательной программы по учебным курсам, по дисциплинам и по годам обучения);
- учебный график;
- расписание занятий.

Дополнительные образовательные услуги, в том числе платные или направленные на профессиональную подготовку обучающихся, могут оказываться только при наличии соответствующей лицензии на указанный вид деятельности и только с согласия обучающихся и их родителей (законных представителей). *(Прим. – порядок оказания платных дополнительных образовательных услуг образовательными учреждениями города Тольятти регулируется Положением, утвержденным постановлением Тольяттинской городской Думы).*

Законом разграничивается компетенция в сфере организации и управления образованием.

Так, в компетенции органов федерального уровня находится следующее *(ниже приведены формулировки из Закона РФ "Об образовании с сохранением действующей нумерации пунктов)*.

К полномочиям федеральных органов государственной власти в сфере образования относятся (статья 28):

- 1) разработка и реализация государственной политики в области образования;
- 2) принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в области образования;
 - 2.1) обеспечение государственных гарантий прав граждан в области образования;
- 3) разработка и реализация федеральных целевых и международных программ в области образования;
- 4) формирование федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере образования;
- 5) согласование назначений руководителей образовательных учреждений федерального подчинения, если иное не предусмотрено законом и типовыми положениями об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов;
- 6) установление порядка создания, реорганизации и ликвидации федеральных государственных образовательных учреждений;
- 7) установление перечней профессий и специальностей, по которым ведутся профессиональная подготовка и профессиональное образование;
 - 7.1) установление порядка участия объединений работодателей в разработке и реализации государственной политики в области профессионального образования, в том числе в разработке федеральных государственных образовательных стандартов и разработке федеральных государственных требований к дополнительным профессиональным образовательным программам, формировании перечней направлений подготовки (специальностей) профессионального образования, государственной аккредитации образовательных учреждений профессионального образования;
- 8) создание, реорганизация и ликвидация федеральных государственных образовательных учреждений;
- 10) разработка и утверждение типовых положений об образовательных учреждениях;
- 11) установление порядка лицензирования и государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций;
 - 11.1) установление форм и порядка проведения государственной (итоговой) аттестации обучающихся, в том числе единого государственного экзамена, порядка проверки экзаменационных работ и системы оценки результатов, а также порядка подачи и рассмотрения апелляций;

11.2) организация проведения единого государственного экзамена на территории Российской Федерации, в том числе разработка контрольных измерительных материалов для проведения единого государственного экзамена и обеспечение ими государственных экзаменационных комиссий в субъектах Российской Федерации, организация и осуществление централизованной проверки экзаменационных работ участников единого государственного экзамена, формирование и ведение федеральных баз данных об участниках единого государственного экзамена и о результатах единого государственного экзамена;

11.3) установление порядка приема в государственные и муниципальные образовательные учреждения, в том числе порядка проведения дополнительных вступительных испытаний при поступлении в государственные образовательные учреждения среднего профессионального образования и государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования;

11.4) установление перечня олимпиад школьников и порядка их проведения;

12) установление порядка аттестации педагогических работников государственных и муниципальных образовательных учреждений;

13) установление норм труда и нормативов его оплаты в федеральных государственных образовательных учреждениях;

14) утверждение федеральных государственных образовательных стандартов, установление федеральных государственных требований, определение порядка подтверждения документов государственного образца об образовании, об ученых степенях и ученых званиях, подтверждение таких документов за счет средств заявителя, определение порядка признания и установления в Российской Федерации эквивалентности документов иностранных государств об образовании, об ученых степенях и ученых званиях, признание и установление эквивалентности таких документов за счет средств заявителя;

16) установление:

федеральных нормативов финансирования образования обучающихся, воспитанников федеральных государственных образовательных учреждений;

общих принципов финансирования образовательных услуг;

образовательного ценза педагогических работников;

ставок заработной платы и должностных окладов работников федеральных государственных образовательных учреждений соответствующих профессионально-квалификационных групп;

социальной поддержки различным категориям обучающихся, воспитанников и педагогических работников федеральных государственных образовательных учреждений, а также видов и норм материального обеспечения указанных обучающихся, воспитанников и педагогических работников в соответствии с законодательством Российской Федерации;

порядка предоставления гражданам и погашения ими государственного образовательного кредита;

федеральных требований к образовательным учреждениям в части строительных норм и правил, санитарных норм, охраны здоровья обучающихся, воспитанников, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, минимальной оснащенности учебного процесса и оборудования учебных помещений;

порядка разработки и использования дистанционных образовательных технологий;

17) финансирование федеральных государственных образовательных учреждений и образовательных услуг;

18) утверждение порядка проведения экспертизы учебников, рекомендуемых или допускаемых к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных

учреждениях, а также ежегодное утверждение на основе экспертизы федеральных перечней таких учебников;

18.1) утверждение порядка отбора организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждений, а также утверждение перечня этих организаций;

19) информационное и научно-методическое обеспечение системы образования, разработка в пределах своей компетенции базисных учебных планов и примерных программ учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей), учебной литературы и учебных пособий. Создание единой для Российской Федерации системы информации в области образования;

19.1) формирование и ведение федеральных баз данных в области образования;

20) организация федеральной системы подготовки и переподготовки педагогических работников и работников органов, осуществляющих управление в сфере образования;

21) надзор и контроль исполнения законодательства Российской Федерации в области образования и качества образования;

22) установление и присвоение государственных наград и почетных званий работникам образования;

22.1) организация контроля качества подготовки обучающихся и выпускников (государственной (итоговой) аттестации) по образовательным программам основного общего и среднего (полного) общего образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами;

23) издание нормативных документов в пределах своей компетенции;

24) лицензирование и государственная аккредитация:

высших учебных заведений по всем реализуемым ими образовательным программам;

научных организаций и образовательных учреждений дополнительного профессионального образования, реализующих образовательные программы послевузовского профессионального образования и дополнительные профессиональные образовательные программы, по которым установлены федеральные государственные требования;

образовательных учреждений, реализующих военные профессиональные образовательные программы;

федеральных государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования по подготовке специалистов в сферах обороны, оборонного производства, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по специальностям, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации;

расположенных за пределами территории Российской Федерации российских образовательных учреждений и филиалов российских образовательных учреждений по всем реализуемым ими образовательным программам;

25) организация и осуществление, в том числе в соответствии с международными договорами, экспертизы содержания и качества подготовки выпускников иностранных образовательных учреждений, реализующих образовательные программы, соответствующие установленным в Российской Федерации федеральным государственным образовательным стандартам или федеральным государственным требованиям, по заявлениям образовательных учреждений за счет средств таких образовательных учреждений.

На региональном уровне к компетенции органов управления образованием отнесено следующее (статья 29):

2) принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области образования;

3) установление порядка создания, реорганизации, ликвидации и финансирования образовательных учреждений субъекта Российской Федерации в соответствии с настоящим Законом;

5) разработка и реализация региональных программ развития образования с учетом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных, демографических и других особенностей;

б) формирование органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих установленные в настоящей статье полномочия в сфере образования;

6.1) обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях посредством выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации;

6.2) организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам в специальных (коррекционных) образовательных учреждениях для обучающихся, воспитанников с ограниченными возможностями здоровья, образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальных учебно-воспитательных учреждениях открытого и закрытого типа, оздоровительных образовательных учреждениях санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении, образовательных учреждениях для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации), в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации;

6.3) организация предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения;

6.4) организация предоставления начального, среднего и дополнительного профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);

7) создание, реорганизация и ликвидация образовательных учреждений субъектов Российской Федерации (за исключением создания высших учебных заведений), а также лицензирование и государственная аккредитация образовательных учреждений (за исключением образовательных учреждений, лицензирование и государственная аккредитация которых отнесены к компетенции Российской Федерации);

8.1) обеспечение и проведение государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего и среднего (полного) общего образования, в том числе в форме единого государственного экзамена, включая проверку экзаменационных работ участников единого государственного экзамена в установленном порядке, формирование и ведение баз данных субъектов Российской Федерации об участниках единого государственного экзамена и о результатах единого государственного экзамена;

9) формирование бюджета субъекта Российской Федерации в части расходов на образование;
11) установление нормативов финансирования образования субъекта Российской Федерации;
13) установление для образовательных учреждений, находящихся в ведении субъекта Российской Федерации, дополнительных к федеральным требований к образовательным учреждениям в части строительных норм и правил, санитарных норм, охраны здоровья обучающихся, воспитанников, оснащённости учебного процесса и оборудования учебных помещений;

15) информационное обеспечение в пределах своей компетенции образовательных учреждений, организация обеспечения учебниками в соответствии с федеральными перечнями учебников, рекомендованных или допущенных к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждениях, и учебными пособиями, допущенными к использованию в образовательном процессе в таких образовательных учреждениях;

16) организация подготовки, переподготовки, повышения квалификации и проведение аттестации педагогических работников образовательных учреждений субъекта Российской Федерации и муниципальных образовательных учреждений;

17) надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования, исполнением федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований образовательными учреждениями независимо от форм собственности (за исключением образовательных учреждений, указанных в подпункте 24 статьи 28 настоящего Закона), а также за деятельностью органов местного самоуправления в сфере образования;

18) издание нормативных документов в пределах своей компетенции.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации имеют право дополнительного финансирования мероприятий по организации питания в муниципальных образовательных учреждениях.

Причем региональная политика в области образования не должна противоречить общероссийской.

К компетенции органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов относятся (статья 31):

1) организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

2) организация предоставления дополнительного образования детям (за исключением предоставления дополнительного образования детям в учреждениях регионального значения) и общедоступного бесплатного дошкольного образования;

3) создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений;

4) обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;

5) учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования;

Органы местного самоуправления городских округов имеют право создания, реорганизации и ликвидации муниципальных высших учебных заведений.

Местные (муниципальные) органы управления образованием не вправе самостоятельно принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные к компетенции государственных органов управления образованием.

К компетенции образовательного учреждения относятся:

1) материально-техническое обеспечение и оснащение образовательного процесса, оборудование помещений в соответствии с государственными и местными нормами и требованиями, осуществляемые в пределах собственных финансовых средств;

2) привлечение для осуществления деятельности, предусмотренной уставом образовательного учреждения, дополнительных источников финансовых и материальных средств, в том числе использование негосударственным образовательным учреждением банковского кредита;

3) предоставление учредителю и общественности ежегодного отчета о поступлении и расходовании финансовых и материальных средств;

4) подбор, прием на работу и расстановка кадров, ответственность за уровень их квалификации;

5) использование и совершенствование методик образовательного процесса и образовательных технологий, в том числе дистанционных образовательных технологий. Под дистанционными образовательными технологиями понимаются образовательные технологии, реализуемые в основном с применением информационных и телекоммуникационных технологий при опосредованном (на расстоянии) или не полностью опосредованном взаимодействии обучающегося и педагогического работника.

Образовательное учреждение вправе использовать дистанционные образовательные технологии при всех формах получения образования в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования;

6) разработка и утверждение образовательных программ и учебных планов;

7) разработка и утверждение рабочих программ учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей);

8) разработка и утверждение по согласованию с органами местного самоуправления годовых календарных учебных графиков;

9) установление структуры управления деятельностью образовательного учреждения, штатного расписания, распределение должностных обязанностей;

10) установление заработной платы работников образовательного учреждения, в том числе надбавок и доплат к должностным окладам, порядка и размеров их премирования;

12) разработка и принятие устава коллективом образовательного учреждения для внесения его на утверждение;

13) разработка и принятие правил внутреннего распорядка образовательного учреждения, иных локальных актов;

14) самостоятельное формирование контингента обучающихся, воспитанников в пределах оговоренной лицензией квоты, если иное не предусмотрено типовым положением об образовательном учреждении соответствующего типа и вида и настоящим Законом;

15) самостоятельное осуществление образовательного процесса в соответствии с уставом образовательного учреждения, лицензией и свидетельством с государственной аккредитации;

16) осуществление текущего контроля успеваемости и промежуточной аттестации обучающихся образовательного учреждения в соответствии со своим уставом и требованиями настоящего Закона;

18) обеспечение в образовательном учреждении интернатного типа условий содержания воспитанников не ниже нормативных;

19) создание в образовательном учреждении необходимых условий для работы подразделений организаций общественного питания и медицинских учреждений, контроль их работы в целях охраны и укрепления здоровья обучающихся, воспитанников и работников образовательного учреждения;

20) содействие деятельности учительских (педагогических) организаций (объединений) и методических объединений;

21) координация в образовательном учреждении деятельности общественных (в том числе детских и молодежных) организаций (объединений), не запрещенной законом;

22) осуществление иной деятельности, не запрещенной законодательством Российской Федерации и предусмотренной уставом образовательного учреждения;

23) определение списка учебников в соответствии с утвержденными федеральными перечнями учебников, рекомендованных или допущенных к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждениях, а также учебных пособий, допущенных к использованию в образовательном процессе в таких образовательных учреждениях.

Прежде, чем перейти к рассмотрению механизмов общественно-государственного управления образованием на современном этапе, следует отметить, что взаимоотношения участников образовательного процесса регулируются более чем 70-ю законодательными актами Российской Федерации. Ниже изложены те права и обязанности участников образовательного процесса, которые значимы с точки зрения организации образовательного процесса.

Права и обязанности родителей

Родители имеют права, выполняют обязанности и несут ответственность за воспитание и развитие ребенка. Согласно Семейному кодексу, это называется родительскими правами. Родительские права прекращаются по достижении детьми возраста 18 лет (в дальнейшем между родителями и их детьми действуют нормы взаимоотношений, установленные для совершеннолетних граждан), а также при вступлении несовершеннолетних детей в брак, и в других установленных законом случаях эмансипации, т.е. приобретения детьми полной дееспособности до достижения совершеннолетия.

Родители имеют право:

- на получение их детьми гарантированного государством общедоступного бесплатного основного общего (до окончания 9-го класса) образования, а также на помощь со стороны государства в выполнении своих обязанностей по обучению и воспитанию детей;

- на выбор для своих детей (до получения ими основного общего образования) форм образования и видов образовательных учреждений, в том числе формы семейного образования или получения образования в негосударственных учебных заведениях, а также на изменение формы получения образования - например, на перевод ребенка, получающего образование в семье, для продолжения образования в образовательном учреждении (при положительной аттестации знаний ребенка) и др.;

- на возмещение за счет государства затрат на обучение детей в негосударственных образовательных учреждениях, имеющих государственную аккредитацию и реализующих программы общего образования;

- на обучение детей в образовательных учреждениях, расположенных по месту жительства;
- на ознакомление с Уставом образовательного учреждения и другими документами, регламентирующими организацию образовательного процесса, на ознакомление с ходом и содержанием образовательного процесса, а также с оценками успеваемости своих детей;
- на участие в управлении образовательным учреждением, в котором обучаются их дети, в тех формах и объемах, в каких это предусмотрено законодательными и другими правовыми актами;
- давать разрешение на прохождение детьми военной подготовки (на факультативной основе) в гражданских образовательных учреждениях при обязательном условии учета мнения самого ребенка;
- на предварительное обсуждение конфликтной ситуации с директором учреждения и педагогом, имеющим к этому отношение, при наличии оснований для жалобы на школу или преподавателя;
- на обеспечение религиозного и нравственного воспитания детей в соответствии со своими собственными убеждениями (следует учитывать в этом отношении и убеждения самого ребенка);
- на общение с ребенком, участие в его воспитании, в решении вопросов получения образования и на получение информации о своем ребенке из воспитательных, образовательных и других учреждений в случае, если один из родителей проживает отдельно (родитель, с которым проживает ребенок, не должен препятствовать общению ребенка с другим родителем, если такое общение не причиняет вред физическому и психическому здоровью ребенка, его нравственному развитию, а в предоставлении родителю информации о ребенке может быть отказано только в случае наличия угрозы жизни и здоровью ребенка);
- право защищать права и законные интересы детей, выступать их законными представителями перед физическими и юридическими лицами, в том числе в судах (без оформления специальных полномочий);
- на заботу и содержание со стороны своих совершеннолетних детей (если родители не были лишены родительских прав).
- давать согласие (либо отказывать в согласии) на обучение ребенка в специальном (коррекционном) образовательном учреждении (классе или группе) даже в случае наличия рекомендаций психолого-медико-педагогической комиссии;
- давать согласие (либо отказывать в согласии) на привлечение ребенка, обучающегося в гражданском образовательном учреждении, к труду, не предусмотренному образовательной программой.

Родители обязаны:

- обеспечивать и защищать права и интересы своих детей, не причинять вред физическому и психическому здоровью детей, их нравственному развитию;
- воспитывать детей, исключая пренебрежительное, жестокое, грубое, унижающее человеческое достоинство обращение, оскорбление или их эксплуатацию;
- обеспечить получение детьми, не достигшими 15-летнего возраста, основного общего образования (примечание - по согласию родителей и местного органа управления образованием ребенок, достигший возраста пятнадцати лет, но по каким-либо причинам не получивший основное общее образование, может оставить общеобразовательное учреждение);
- выполнять Устав образовательного учреждения;
- не допускать неоправданного вмешательства в работу преподавателей по вопросам, которые по своему характеру входят в круг профессиональных обязанностей учителя

(примечание: осуществление образовательного процесса законодательством отнесено к компетенции образовательного учреждения и регулируется уставом учреждения, лицензией и свидетельством с государственной аккредитации учреждения);

- обеспечивать в пределах своих способностей и финансовых возможностей условия жизни, необходимые для нормального развития ребенка. В иных случаях родители имеют право ходатайствовать перед государством, органами местного самоуправления и образовательным учреждением об помощи, предоставление которой находится в компетенции указанных органов;
- содержать своих несовершеннолетних детей (если родители не предоставляют содержания своим несовершеннолетним детям, средства на содержание детей - алименты - взыскиваются с родителей в судебном порядке).

Права и обязанности работников образовательных учреждений

Кроме прав и обязанностей, обусловленных Трудовым правом, работники образовательных учреждений наделены и рядом других прав в соответствии с законодательством об образовании, в том числе таких:

- право на участие в управлении образовательным учреждением,
- право на защиту своей профессиональной чести и достоинства (дисциплинарное расследование нарушений педагогическим работником норм профессионального поведения или устава учреждения может быть проведено только по жалобе, поданной в письменной форме, причем копия жалобы должна быть передана данному педагогическому работнику);
- право давать согласие либо запрещать оглашение хода дисциплинарного расследования и принятых по его результатам решений (за исключением случаев, ведущих к запрещению заниматься педагогической деятельностью, или при необходимости защиты интересов обучающихся, воспитанников);
- право свободно выбирать и использовать методики обучения и воспитания, учебники, учебные пособия и материалы в соответствии с образовательной программой, утвержденной образовательным учреждением, а также выбирать методы оценки знаний обучающихся.

Общественно-государственное управление образованием на современном этапе

Общественно-государственное управление образованием в настоящее время регламентируется рядом нормативных актов.

Так, Закон РФ от 10.07.92 № 3266-1 "Об образовании" (с последующими изменениями и дополнениями) предусматривает, что управление государственными и муниципальными образовательными учреждениями строится на принципах единоначалия и самоуправления (статья 35 Закона). К формам самоуправления образовательного учреждения Закон относит следующие:

- совет образовательного учреждения,
- попечительский совет,
- общее собрание,
- педагогический совет.

Но этот перечень возможных форм самоуправления в образовательном учреждении не является исчерпывающим, так как Законом предусмотрены и другие его формы. Решать же, какие именно "другие" формы самоуправления могут быть приняты в учреждении - это право учреждения, точнее - участников образовательного процесса, к которым относятся как педагоги и администрация учреждения, так и обучающиеся и их родители (законные представители).

Порядок выборов органов самоуправления образовательного учреждения и их компетенция (права, обязанности и функции) определяются уставом образовательного учреждения либо локальными актами учреждения.

Федеральный Закон "Об основных гарантиях прав ребенка в РФ" от 20.07.2000г. № 103-ФЗ предписывает, что в образовательных учреждениях в местах, доступных для детей и родителей, должна быть вывешена для всеобщего ознакомления следующая информация:

- устав учреждения,
- правила внутреннего распорядка учреждения;
- списки органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц (с указанием способов связи с ними), осуществляющих контроль и надзор за соблюдением, обеспечением и защитой прав ребенка.

Также, в соответствии с Федеральным Законом "Об образовании", родителям должна быть обеспечена возможность ознакомления с ходом и содержанием образовательного процесса, а также с оценками успеваемости обучающихся.

Поскольку участники образовательного процесса подразделяются на несколько "групп интересов", каждая из которых обладает различными интересами и предъявляет различные требования к школе, постольку самоуправление в школе должно служить согласованию этих интересов и максимально полному использованию ресурсов каждой взаимодействующей стороны. Каждый орган самоуправления, действующий в школе, должен быть наделен определенным и нормативно закрепленным кругом полномочий и быть ответственным за исполнение своих обязанностей.

Однако нормативная база, регулирующая функции и полномочия различных органов самоуправления, в настоящее время недостаточно развита, а правовые акты разрабатываются учреждениями образования самостоятельно на основе эмпирически выработанных рекомендаций.

Как указано выше, закрепление перечня и полномочий органов самоуправления возможно на уровне каждого образовательного учреждения через локальные акты. Опыт работы позволяет выделить основные направления самоуправленческой деятельности учреждений образования, которые могут быть закреплены за тем или иным органом школьного самоуправления (примеры возможного распределения функций между органами самоуправления см. в таблице).

№	Направление самоуправленческой деятельности	Какой из органов самоуправления может реализовывать указанное направление (сокращения: РК - родительский комитет, ПС - попечительский совет, СУ - совет учащихся, СШ - совет школы)
1. Нормотворческая деятельность:		
1.1	разработка, принятие и реализация Устава школы, кодексов прав и обязанностей учащихся, педагогов и родителей, правил внутреннего распорядка, других локальных нормативных актов;	педсовет, СШ при участии РК, ПС и СУ
1.2	организация образовательного процесса;	педсовет
1.3	установление режима работы школы, мер поощрения, наказания и ответственности членов школьных коллективов, порядок приема и исключения из школы;	педсовет, СШ при участии РК, ПС и СУ
1.4	установление структуры органов школьного самоуправления;	все органы с/у совместно
1.5	разработка предложений по урегулированию вопросов собственности в МОУ, характера использования и сдачи в аренду (или отказе от таковой) имущества, помещений и	ПС, СШ

	земельных территорий, находящихся в собственности и оперативном управлении МОУ;	
1.6	разработка предложений по благоустройству земельных территорий, закрепленных за учреждениями образования;	в разной степени - все органы с/у
1.7	разработка и внесение в органы местного самоуправления города предложений по различным вопросам, не относящимся напрямую к школьному самоуправлению (на правах общественной организации);	РК, ПС, СУ
1.8	принятие решений об образовании в МОУ детских и молодежных общественных объединений, в том числе с правами юридического лица; оказание им необходимого содействия в организации и дальнейшей деятельности;	в разной степени - все органы с/у
2. Организационно-мероприятийная деятельность:		
2.1	организация культурно-досуговой, информационной, спортивной деятельности, воспитательного процесса, в том числе совместных мероприятий;	в разной степени - все органы с/у
2.2	выявление и обмен мнениями членов школьного коллектива и родителей (законных представителей) учащихся по актуальным вопросам школьной жизни;	РК, СУ, СШ
3. Координирующая деятельность:		
3.1	организация параллельной работы педагогов, учащихся, родителей и их органов самоуправления по различным аспектам образовательного процесса;	СШ, ПС
3.2	координация деятельности общественных организаций в МОУ (за исключением религиозных и политических);	в разной степени - все органы с/у
3.3	организация взаимодействия с аналогичными органами других образовательных учреждений, организациями культуры, спорта, коммерческими и другими организациями в интересах развития образования;	в разной степени - все органы с/у
4. Согласительная деятельность:		
4.1	деятельность по разрешению конфликтных ситуаций и споров между участниками образовательного процесса;	РК, ПС, СУ
4.2	разрешение конфликтов ненасильственными методами и средствами;	в разной степени - все органы с/у
4.3	разработка и организация психолого-коррекционных мероприятий, направленных на предотвращение и ликвидацию возникших конфликтных ситуаций; и др.	педсовет
5. Деятельность по совершенствованию образовательного процесса:		
5.1	экспертная оценка идей и образовательных программ, собственные разработки предложений по совершенствованию учебно-воспитательного процесса;	педсовет, РК
5.2	разработка и введение в действие мер стимулирования труда педагогов, учебной, трудовой и общественно полезной	педсовет, ПС

	деятельности учащихся и родителей;	
5.3	поиск и реализация резервов улучшения постановки учебного процесса и внеурочной работы с учащимися;	педсовет, ПС, РК
5.4	представление и защита интересов школы и членов школьного коллектива, защита от неблагоприятных социальных воздействий и воздействий окружающей среды;	в разной степени - все органы с/у
5.5	укрепление материально-технической базы школы, привлечение сил и средств других организаций;	ПС
5.6	разработка предложений по формированию и деятельности фондов развития учреждения.	ПС, РК, СШ
6. Общественно-гражданская деятельность:		
6.1	организация процесса гражданского воспитания участников школьного самоуправления, проведение работы по социализации учащихся, подготовке их к самостоятельной деятельности в общественно-политических условиях современного гражданского общества через деловые игры, диспуты, участие в выборных процессах школьного самоуправления, и другие мероприятия;	педсовет, РК, СУ
6.2	активизация общественной деятельности членов школьного коллектива, вовлечение их в процессы самоуправления;	СУ, РК
6.3	создание и развитие деятельности детских общественных организаций по различным направлениям школьной жизни;	педсовет, СУ, РК
6.4	организация мероприятий общественно-гражданского характера.	в разной степени - все органы с/у
7. Контрольная деятельность:		
7.1	осуществление контроля за успеваемостью и дисциплиной учащихся, выполнением Устава МОУ и локальных актов, соблюдением действующего законодательства и местных нормативных актов, в том числе в области прав и свобод ребенка, воспитанников и работников МОУ;	в разной степени - все органы с/у
7.2	осуществление контроля за процессом сбора и расходования внебюджетных средств, привлекаемых учреждением.	ПС, РК

Полномочия органов школьного самоуправления

Для осуществления своих функций органы школьного самоуправления должны обладать следующими правами (и это должно быть отражено в локальных актах, регламентирующих функции и полномочия того или иного органа самоуправления):

а) получать и распространять информацию о деятельности образовательного учреждения, органов его управления и самоуправления, и другую не защищенную законодательством информацию, значимую для организации процесса самоуправления;

б) вносить в органы самоуправления в МОУ предложения по совершенствованию процесса самоуправления;

в) коллективно обсуждать различные вопросы самоуправления в МОУ, высказывать и отстаивать свои взгляды и предложения по обсуждаемым вопросам;

г) участвовать в осуществлении контроля за поступлением и расходованием внебюджетных средств;

д) обращаться за защитой своих прав и интересов в органы самоуправления в ОУ и вышестоящие органы;

е) вносить в соответствующие органы предложения по наложению по взысканий либо поощрению педагогических работников, созданию согласительных комиссий по разрешению конфликтных ситуаций и другим вопросам, требующим учета общественного мнения при принятии управленческих решений.

Рекомендуемая структура органов школьного самоуправления

Высший орган самоуправления

1. Высший орган самоуправления - конференция (общее собрание), в которой принимают участие с правом решающего голоса представители всех коллективов: ученического, родительского, педагогов и работников ОУ. Порядок созыва и работы конференции должен быть определен в Уставе учреждения.

Рабочие (постоянно действующие) органы самоуправления.

Рабочими (постоянно действующими) органами самоуправления образовательного учреждения могут быть: Совет школы, педагогический совет, родительский комитет, совет учащихся (кроме ДООУ), попечительский совет, другие органы самоуправления.

Состав, порядок создания, деятельности, цели, задачи и полномочия каждого постоянно действующего органа самоуправления должны быть определены соответствующим локальным актом.

Совет школы

Совет школы – это постоянно действующий коллегиальный орган самоуправления. Он должен осуществлять общее руководство деятельностью учреждения в период между конференциями (общими собраниями). В его состав рекомендуется включать представителей всех школьных коллективов, в том числе действующих в ОУ детских и молодежных общественных объединений в количестве одного представителя от каждого объединения.

Основные задачи:

- а) координация и обеспечение взаимодействия органов самоуправления МОУ,
- б) рассмотрение и принятие решений по наиболее общим вопросам деятельности учреждения, решение которых не может быть отнесено к компетенции других органов самоуправления;
- в) обеспечение согласительного характера разрешения внутренних противоречий, в том числе между органами самоуправления и органами управления образовательным учреждением.

Педагогический совет

Педагогический совет - постоянно действующий руководящий орган самоуправления МОУ, создаваемый из членов педагогического коллектива образовательного учреждения для рассмотрения основополагающих вопросов организации образовательного процесса.

Основные задачи педагогического совета:

- а) реализация государственной политики в области образования;
- б) совершенствование образовательного процесса;
- в) внедрение в практику достижений педагогической науки и передового педагогического опыта;

- г) решение вопросов о переводе и выпуске обучающихся и воспитанников;
- д) развитие дополнительного образования в МОУ.

Родительский комитет

Родительский комитет МОУ - высший ежегодно формируемый орган самоуправления ассоциированного коллектива родителей (законных представителей) учащихся.

Основные задачи родительского комитета:

- а) укрепление связи между семьей и МОУ в целях установления единства воспитательного влияния на детей со стороны педагогического коллектива и семьи;
- б) привлечение родителей к активному участию в жизни МОУ, к организации внеклассной и внешкольной работы;
- в) участие в организации педагогической пропаганды среди родителей и населения;
- г) помощь в укреплении хозяйственной и учебно-материальной базы МОУ.

Порядок формирования РК определяется его структурой, которая исторически сложилась в школе либо утверждена в Уставе школы или Положении о родительском комитете, утвержденном приказом директора (решением школьной конференции). При этом могут быть использованы различные типы структур родительского комитета. Анализ существующего положения показывает, что чаще всего применяются следующие типы структур:

а) Многоуровневая:

б) Двухуровневая

в) Хаотичная

Нужно понимать, что структура родительского комитета определяет порядок расчета кворума на его заседаниях, а, следовательно, правомочность принятых решений и степень обязательности решений родительского комитета для каждого родителя. Поэтому нормативный акт, определяющий работу родительской общественности в школе, должен обязательно содержать следующие разделы:

- 1) структура и порядок формирования органов родительской общественности (как выбирается РК класса из числа всех родителей этого класса, в каком порядке делегируются представители класса в РК параллели или школы);
- 2) права РК класса, параллели и школы;
- 3) обязанности РК класса, параллели и школы;
- 4) правомочность родительских собраний (кворум);
- 5) форму принятия решений (консенсус, голосование и др.);
- 6) порядок документирования РК (ведение протоколов, оформление решений и др.).

Органы самоуправления ученического коллектива

Они могут иметь различную форму. Например, форму Совета учащихся - высшего ежегодно формируемого органа самоуправления ученического коллектива.

Его задачами могут быть:

- а) выработка общественно активной позиции у учащихся;
- б) аккумуляция интеллектуального потенциала учащихся с целью внедрения идей и инициатив в деятельность МОУ.

Попечительский совет

Попечительский совет ОУ создается в том случае, если учреждение сотрудничает или привлекает к своей деятельности другие организации на условиях благотворительности,

спонсорской или шефской помощи либо совместной деятельности по организации учебно-воспитательного процесса.

Попечительский совет может включать в свой состав представителей:

- а) организаций, взявших шефство над данным учреждением,
- б) органа ГОС этого микрорайона;
- в) органа управления образованием,
- г) коммерческих и общественных организаций, сотрудничающих со школой;
- д) участников образовательного процесса данного образовательного учреждения.

Иные формы общественной активности

Одной из равноправных форм ученического самоуправления являются детские и молодежные общественные объединения, формируемые по возрастному признаку и(или) по интересам. Детские и молодежные общественные объединения не входят в систему дополнительного образования.

Инициатива по созданию детского общественного объединения может принадлежать как самим учащимся, так и администрации либо органам самоуправления учреждения. Членами такого объединения могут являться как учащиеся данной школы, так и дети, проживающие в этом же микрорайоне или объединенные общими интересами.

Департамент образования ведет Реестр детских и молодежных общественных объединений, действующих в учреждениях образования, и оказывает им посильную организационную, методическую и практическую помощь в создании и текущей деятельности.

Поскольку нормативно и практически лучше всего урегулированы вопросы деятельности попечительского совета, как одного из возможных органов управления образовательным учреждением, рассмотрим его работу детально.

ВНИМАНИЕ! *Приведенные ниже сведения об организации работы попечительского совета можно использовать при организации работы других органов самоуправления образовательного учреждения.*

Работа попечительского совета

Положение о попечительском совете общеобразовательного учреждения, утвержденное постановлением Правительства РФ № 1379 от 10.12.1999г., указывает, что в попечительский совет могут входить представители следующих групп участников образовательного процесса:

- а) администрация образовательного учреждения,
- б) педагоги образовательного учреждения,
- в) родители учащихся этого образовательного учреждения,
- г) учащиеся этого образовательного учреждения,
- д) а также иные лица, заинтересованные в совершенствовании деятельности и развитии этого общеобразовательного учреждения.

Попечительские советы образовательных учреждений должны выполнять следующие функции:

- 1) содействовать привлечению внебюджетных средств для обеспечения деятельности и развития образовательного учреждения,
- 2) содействовать организации и улучшению условий труда педагогических и других работников образовательного учреждения,
- 3) содействовать организации конкурсов, соревнований и других массовых внешкольных мероприятий образовательного учреждения,

4) содействовать совершенствованию материально-технической базы образовательного учреждения, благоустройству его помещений и территории,

5) рассматривать другие вопросы, отнесенные к компетенции попечительского совета уставом образовательного учреждения.

Таким образом, попечительский совет не наделен правом принимать решения, обязательные к исполнению администрацией образовательного учреждения. Он может лишь рекомендовать принять то или иное решение или же содействовать администрации в выполнении принятых решений. Окончательное решение принимает либо руководитель учреждения в соответствии со своей должностной компетенцией, либо высший орган управления учреждением (например, Совет школы либо Общее собрание).

Становится понятным, что эффективность влияния попечительского совета на деятельность образовательного учреждения определяется тем, представители каких именно заинтересованных групп входят в совет, и, что не менее важно, компетентностью его членов.

Из опыта работы попечительских советов можно сделать вывод, что входящие в состав попечительского совета родители, учащиеся и педагоги сильнее зависимы от образовательного учреждения, и можно предполагать, что их решения будет в большей степени согласовываться с позицией администрации учреждения. Представители же самостоятельных коммерческих и некоммерческих структур (не являющиеся родителями учащихся данной школы) и представители органов власти и местного самоуправления могут выражать и отстаивать более независимую позицию.

С другой стороны, при формировании попечительского совета следует учитывать и такой факт, что именно родители, учащиеся и педагоги лучше осведомлены о проблемах и задачах конкретного учреждения и полнее представляют себе работу механизма современной школы.

Этапы создания и работы попечительского совета

Этап 1. Принятие решения о создании совета.

Попечительский совет может быть создан как в форме органа самоуправления образовательного учреждения, так и в форме самостоятельной некоммерческой организации, имеющей юридическое лицо и работающей на основании договора с образовательным учреждением. В последнем случае на него распространяются требования законодательства РФ о некоммерческих организациях. Основные требования к созданию некоммерческих организаций см. в приложении.

Этап 2. Постановка целей и задач, которые должен выполнять создаваемый совет.

Цели и задачи определяются потребностями учреждения. Они могут заключаться в оказании материальной и финансовой помощи учреждению, организационном содействии, выработке стратегии развития учреждения или в чем-либо другом в зависимости от ситуации.

Этап 3. Поиск кандидатур попечителей и переговоры с ними, проводимые с целью согласования взаимных интересов и возможностей потенциального попечителя и образовательного учреждения.

Подбор состава попечительского совета проводится на основе выработанных учреждением критериев (например, желательно учитывать этические качества будущего попечителя, владение ресурсами, степень отношений с учреждением, и др.). С попечителями могут быть заключены попечительские соглашения, определяющие

возможности и желания попечителя в соотношении с потребностями образовательного учреждения.

Этап 4. Создание попечительского совета

Устав учреждения должен предусматривать создание совета. Порядок создания, вопросы приема в члены, выхода и исключения из членов совета, цели и задачи, права и обязанности совета и его членов, порядок организации его работы, порядок принятия решений, ответственность и другие вопросы закрепляются в Положении, утверждаемом специальным приказом руководителя учреждения. Аналогичным приказом фиксируется факт создания попечительского совета (утверждение его персонального состава).

Этап 5. Организация работы попечительского совета.

Под организацией работы попечительского совета подразумевают, как правило, индивидуальные контакты с членами совета; формирование проектов планов работы, повесток дня, проектов решений совета, оформление письменной корреспонденции совета; организацию исполнения решений совета и контроля за исполнением его решений; ведение документации совета; мониторинг работы и подготовка отчетов о работе совета, и другое по необходимости.

Деятельность по 2 и 3 этапам может осуществляться и при уже созданном совете с целью обновления или пополнения его состава.

Организация работы попечительского совета

На практике, встречаются различные варианты персональной ответственности за организацию попечительского совета. Так, функции менеджера (организатора работы) попечительского совета может выполнять:

- ⇒ директор образовательного учреждения,
- ⇒ другой сотрудник образовательного учреждения,
- ⇒ председатель попечительского совета,
- ⇒ председатель родительского комитета.

При выборе менеджера необходимо учитывать такие факторы, как:

- его компетенцию в сфере управления учреждением образования, т.е. полномочия, возможность самостоятельно решать больший или меньший круг вопросов,
- его занятость, т.е. наличие у него свободного времени, которое он может потратить на организационную работу,
- его опыт, знание законодательства и технологий работы с общественными структурами,
- его желание быть организатором работы попечительского совета,
- и, что немаловажно, его личный авторитет, личные психологические качества и навыки.

Если в учреждении назначен специальный сотрудник, в обязанности которого входит организация работы попечительского совета, то его целесообразно наделить следующими специальными функциями по организации такой работы:

- 1) Подбор персонального состава попечительского совета,
- 2) привлечение попечителей в совет путем переговоров,
- 3) организация работы попечительского совета,
- 4) Мониторинг работы попечительского совета, направленный на выявление проблемных зон и устранение проблем.

Документация попечительского совета

Попечительский совет, как орган самоуправления учреждения образования, должен иметь свою номенклатуру дел. Она может иметь следующую примерную структуру:

1. Регламентирующие документы:

1.1. *Устав МОУ* (должен содержать указания на создание совета),

1.2. *Положение о попечительском совете*,

2. Планы работы попечительского совета (разрабатываются исходя из его функций и согласовываются с планами работы образовательного учреждения).

3. Протоколы заседаний и решения попечительского совета (оформляются с учетом требований к оформлению этих видов документов)

4. Переписка попечительского совета.

Оригиналы документации попечительского совета должны храниться в образовательном учреждении, в другие организации могут быть направлены только копии оригинальных документов.

Выборочный анализ документации попечительских советов показал, что при ее оформлении допускается значительное число ошибок, которых желательно избегать:

1. В положении о совете:

1.1. Не предусматриваются вопросы ротации (*замена членов, выход из состава совета, исключение членов, прекращение деятельности совета*),

1.2. Не разработана мотивация попечителей (*вопросы поощрения попечителей за общественную деятельность, в том числе морального поощрения*),

1.3. Не прописан механизм легитимизации решений ПС (*объем кворума, порядок принятия решений (голосованием, консенсусом), порядок контроля за исполнением решений совета*),

1.4. Ошибочно указывается, что ПС не имеет членства, как общественная организация (в соответствии с Законом РФ "Об общественных объединениях", именно общественная организация имеет четко фиксированное членство),

1.5. Вместо прав и обязанностей часто представлены функции совета,

1.6. Возможность влияния на стратегию развития учреждения образования, контроля за бюджетными и внебюджетными финансами, а также решение других кардинальных вопросов декларируется, но механизм такого влияния не разработан, что сводит к минимуму эффективность попечительского совета как общественного органа.

2. В планах работы совета:

2.1. Планирование не ведется, а вопросы на обсуждение совета, как правило, выносятся в рабочем порядке, исходя из хозяйственных или организационных нужд учреждения;

2.2. При разработке планов не учитываются функции и возможности совета,

2.3. Планы работы совета, если они есть, не хранятся в документации учреждения,

2.4. Не разработаны вопросы контроля за выполнением запланированных мероприятий.

3. В протоколах заседаний и решениях совета:

3.1. Не отражается факт наличия (или отсутствия) кворума, что делает решения совета нелегитимными,

3.2. Не отражаются поручения тому или иному члену совета о выполнении того или иного поручения,

3.3. Как правило, применяются нечеткие формулировки, которые не позволяют правильно судить о содержании решений,

3.4. Как правило, не фиксируется ход обсуждения вопросов, не отражаются мнения и позиции попечителей по тому или иному вопросу,

3.5. Как правило, не фиксируются результаты голосования по решениям (*в случае принятия решения консенсусом, без голосования, это также должно быть отражено*),

- 3.6. Протоколы и решения не всегда оформляются в единое дело со сквозной нумерацией,
3.7. Не указывается дата заседания.
4. Переписка зачастую не ведется.

Рекомендации по разработке и оформлению документации попечительского совета

1. Положение о попечительском совете.

В положении о попечительском совете необходимо четко разграничить его права, его обязанности и его функции.

ПОЯСНЕНИЕ: привлечение средств является функцией совета, т.е. задачей, для решения которой он, собственно, и создан, но не правом. Аналогично, осуществление контроля за расходованием внебюджетных средств является функцией, а правом здесь могло бы быть получение полной информации, необходимой для осуществления такого контроля. Чаще всего к обязанностям членов попечительского совета отнесено оказание материальной и финансовой помощи школе, содействие в улучшении условий труда персонала учреждения (правда, не указывается, каким именно образом попечители должны этому способствовать). Таким образом, в качестве обязанностей также представлены функции попечителей.)

Права совета могут быть определены так:

- участие в разработке программ финансово-экономического развития и других локальных документов учреждения,
- участие в работе других органов самоуправления учреждения;
- формирование общественного образовательного заказа школе;
- внесение предложений по улучшению деятельности школы,
- осуществление представительских функций от имени учреждения,
- свободное распространение информации о своей деятельности,
- проведение митингов, собраний, демонстраций, пикетирования и других мероприятий;
- защита своих прав, а также прав участников образовательного процесса в органах местного самоуправления и общественных объединениях,
- внесение предложений учредителю о проведении проверки финансово-хозяйственной деятельности учреждения,
- право на получение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности учреждения.

Обязанности совета могут быть определены так:

- соблюдение устава учреждения;
- невмешательство в служебную деятельность учреждения;
- согласование интересов родителей, обучающихся, администрации учреждения,
- посещение заседаний совета,
- обеспечение доступности ознакомления с отчетом об использовании внебюджетных средств (указано единожды),
- оказание содействия представителям учреждения в ознакомлении с деятельностью организации по достижению уставных целей и соблюдению законодательства,

- контроль за расходованием внебюджетных средств,
- содействие трудоустройству выпускников.

Функции могут быть определены так:

- участвовать в разработке устава ОУ, локальных актов, правил внутреннего распорядка и др., а также внесении в них изменений;
- рассматривать вопросы финансового и организационного содействия ОУ;
- заслушивать и согласовывать отчеты администрации ОУ о финансовом и социально-экономическом развитии ОУ;
- устанавливать льготы и премии учащимся;
- разрабатывать и осуществлять совместно с ОУ PR-стратегию и политику учреждения;
- решать вопросы организации своей деятельности;
- и другие отнесенные к компетенции ПС вопросы как по собственной инициативе, так и по предложению администрации ОУ.

2. Протокол заседания попечительского совета

Протокол заседания рекомендуется оформлять по следующему образцу (*примечание - по такому же образцу нужно оформлять и протоколы заседаний всех других органов самоуправления образовательного учреждения, в том числе и классных, и общешкольных родительских собраний*):

<u>образец</u>
ПРОТОКОЛ
<i>заседания попечительского совета МОУ № ____ от " ____ " ____ 20__ г.</i>
<i>Присутствовали члены попечительского совета: (перечислить ф.и.о.)</i>
<i>Приглашенные: (перечислить ф.и.о. с указанием должности, названия организации, которую представляет приглашенный, и его контакт.телефона)</i>
<i>Повестка дня:</i>
<i>1. Об оказании благотворительной помощи МОУ № ____.</i>
<i>2. О разработке стратегии развития МОУ № 125 на 20__-20__ гг.</i>
<i>ПО ПЕРВОМУ ВОПРОСУ слушали (ф.и.о.) В своем выступлении кратко охарактеризовал проблемы в материально-техническом обеспечении МОУ № ____ . Предложил членам попечительского совета организовать сбор благотворительных средств для оказания помощи МОУ № ____ в следующих направлениях (перечислить направления расходования средств).</i>
<i>Выступили: (указать ф.и.о. выступавших, краткое содержание выступлений)</i>
<i>Решили:</i>
<i>1. Поручить Иванову И.И. провести встречи с председателями классных родительских комитетов для обсуждения возможности оказания благотворительной помощи МОУ № ____.</i>
<i>Срок – не позднее " ____ " ____ 20__ г.</i>
<i>2. Проинформировать попечительский совет о результатах переговоров.</i>

По решению голосовали:

“за” – (указать к-во голосовавших),

“против” – (указать к-во голосовавших),

“воздержался” – (указать к-во голосовавших).

Председатель попечительского совета (ф.и.о., подпись)

Секретарь заседания попечительского совета (ф.и.о., подпись)

3. Планы работы попечительского совета:

Планы работы попечительского совета должны отвечать следующим основным требованиям:

- планы могут быть как текущие (на год), так и перспективные (на 2-3 года и более);
- планы согласовываются директором учреждения и утверждаются решением попечительского совета (а не наоборот!);
- планы основываются на функционале попечительского совета;
- выполнение планов контролируется, а отчет о выполнении планов работы утверждается на заседании попечительского совета;
- планы хранятся в учреждении.

4. Переписка совета.

- Рекомендуется использовать переписку попечительского совета как инструмент имиджевой политики учреждения.
- рекомендуется использовать форму письменного приглашения членов попечительского совета на его заседания;
- рекомендуется указывать в письме членам попечительского совета повестку предстоящего заседания, место, дату и время заседаний;
- копии исходящих писем попечительского совета и оригиналы входящих писем хранятся в образовательном учреждении в делах совета, а в любые сторонние организации передаются только ксерокопии!

Решения органов самоуправления образовательного учреждения

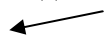
Решения органов самоуправления образовательного учреждения по своей сути есть управленческие решения. Они отражаются на работе всего учреждения и на состоянии коллектива, а потому особенно важным является их качество и эффективность, которые могут быть достигнуты при соблюдении некоторых общепринятых требований к процедуре подготовки и принятия управленческих решений.

Рекомендуемый порядок подготовки и принятия решений

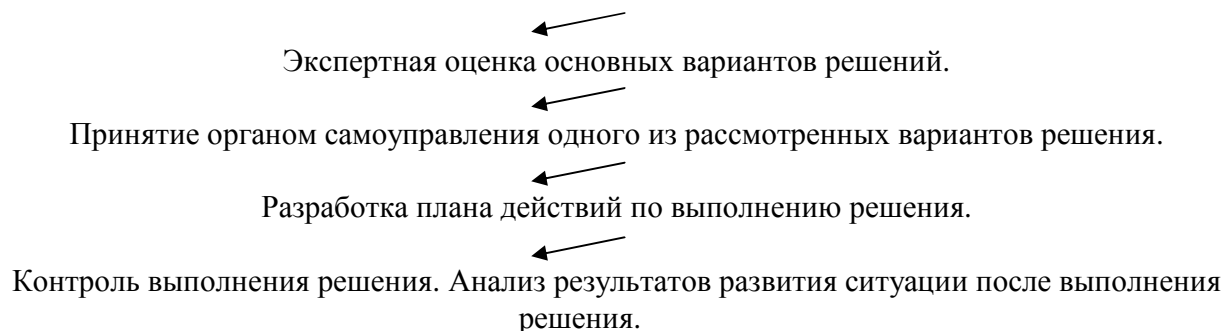
Получение и анализ количественной и качественной информации о ситуации, для разрешения которой должно быть принято решение органа самоуправления.



Разработка нескольких возможных сценариев развития ситуации и альтернативных вариантов решений для каждого сценария.



Разработка механизма оценки количественного и качественного эффекта, который предполагается получить путем принятия решения.



К примеру, данная схема при принятии бытового решения в житейской ситуации может выглядеть таким образом:

Этапы	Действия
Получение и анализ информации	Сын вырос, старая школьная одежда должна быть заменена на новую. Пересмотрен гардероб сына, составлен список необходимых вещей.
Выработка и анализ альтернатив	Возможно купить одежду в нескольких магазинах с различными ценами: а) сверхдорогая покупка тяжела для семейного бюджета и вызовет неадекватное отношение к ребенку в школе; б) можно не покупать одежду, пусть как-нибудь донашивает старую. Но в результате можно столкнуться с ситуацией, когда ребенок просто не сможет ее одеть, да и насмешки в школе тоже не нужны; в) можно купить одежду "при разумном соотношении цены и качества"
Оценка эффекта от решений	Оценка проводится путем соотнесения возможных цен на одежду и срока ее предполагаемой службы.
Экспертная оценка решений	В качестве экспертов можно привлечь знакомых, имеющих опыт выбора одежды, а также послушать консультации продавцов.
Принятие решения.	На семейном совете выбрать оптимальный вариант.
Разработка плана действий.	Назначить дату выхода в магазин.
Контроль и анализ.	Через некоторое время проанализировать, правильно ли был сделан выбор, и учесть ошибки.

БЛАГОТВОРИТЕЛЬНОСТЬ В ОБРАЗОВАНИИ

Благотворительная деятельность в Российской Федерации регулируется Гражданским Кодексом РФ и Федеральный Закон "О благотворительной деятельности и благотворительных организациях" № 135-ФЗ от 11.08.95г. В соответствии с этим законом, под благотворительной деятельностью понимается добровольная деятельность граждан и юридических лиц по бескорыстной (безвозмездной или на льготных условиях) передаче гражданам или юридическим лицам имущества, в том числе денежных средств, бескорыстному выполнению работ, предоставлению услуг, оказанию иной поддержки.

Целями благотворительности являются социальная поддержка и защита граждан (в т.ч. улучшение материального положения малообеспеченных), укрепление престижа и роли семьи в обществе; защита материнства, детства и отцовства; содействие деятельности в сфере образования, и другие социально значимые цели.

Если благотворительная деятельность осуществляется благотворительным фондом, то эта организация имеет право расходовать до 20% от всех собранных ею средств на обеспечение собственной деятельности (оплату работы персонала, оплату налогов, администрирование благотворительного процесса и др.) Следует понимать, что из всего количества средств родителей, передаваемых ими в качестве благотворительной помощи, в учреждение образования возвращается 80%. Это соотношение указывается в благотворительной программе фонда, в которой также указывается комплекс мероприятий, утвержденных высшим органом управления благотворительной организацией и направленных на решение конкретных задач. Благотворительная программа включает смету предполагаемых поступлений и планируемых расходов (включая оплату труда лиц, участвующих в реализации благотворительной программы), устанавливает этапы и сроки ее реализации.

Законом предусмотрено, что благотворительная организация должна обеспечивать открытый доступ (в т.ч. для СМИ) к своим ежегодным отчетам, а сведения о размерах и структуре доходов благотворительной организации, о размерах ее имущества, ее расходах, численности работников, об оплате их труда и о привлечении добровольцев не могут составлять коммерческую тайну.

В отношении к системе оказания благотворительной помощи учреждениям образования можно выделить следующие основные моменты:

Благотворительная помощь не является формой оплаты каких-либо услуг, предоставляемых учреждением. Дополнительные образовательные услуги предоставляются учреждением в соответствии с договором, заключенным между учреждением и родителями (в отдельности по каждому ребенку) и оплачиваются так, как это предусмотрено Положением о предоставлении платных дополнительных образовательных услуг муниципальными образовательными учреждениями г.Тольятти

Благотворительная помощь (родительские средства) могут быть переданы на нужды образовательного учреждения либо через фонд “Дельта” (крупный фонд, работающий сразу с несколькими учреждениями), либо через фонд, созданный специально для работы с конкретным учреждением образования, либо через бухгалтерию самого образовательного учреждения.

Как родители обучающихся, так и другие граждане вправе свободно осуществлять благотворительную деятельность индивидуально или объединившись, с образованием или без образования благотворительной организации. Родители учащихся, являющиеся благотворителями, вправе определять цели и порядок использования своих пожертвований.

Школьные родительские собрания можно рассматривать именно как форму принятия группой лиц совместного решения об оказании благотворительной помощи. В этом случае в протоколе родительского собрания должны быть отражены в том числе цели и порядок использования благотворительных пожертвований.

Протоколы родительских собраний, на которых решались вопросы сбора благотворительных пожертвований, должны оставаться в образовательном учреждении, так как протоколы – это документация органа самоуправления школы (если именно таким органом является родительский комитет) либо же документация общественного объединения родителей. Передаваться в благотворительную организацию могут только копии протоколов, решений, отчетов и другой документации, но не оригиналы.

В состав документации, регулирующей вопросы сбора и расходования благотворительных средств, входят:

- Протоколы органов самоуправления (как правило, общешкольных конференций, реже – заседаний попечительских советов или советов школы) с содержащимися в них решениями по вопросам организации благотворительной помощи школе и педагогам;
- сметы поступлений и расходов благотворительных средств;
- отчетная документация о расходовании средств

ОСНОВЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

Понятие законотворчества

Поскольку управление обществом осуществляется государством (особой формой организации политической власти) путем воздействия на социально-экономические процессы, протекающие в обществе, постольку государство должно обеспечивать устойчивое развитие общества и обеспечивать его безопасность.

Основой организации общественной жизни в государстве является право. При этом только государство в лице определенных органов обладает монополией на правотворчество и может утверждать нормы, обязательные для всего общества, а также устанавливать и исполнять государственные функции.

Каждое государство устанавливает в общественных отношениях определенный порядок, который сформулирован в правовых нормах. Законодательство охватывает большинство сфер человеческой жизнедеятельности, расширяет границы своего регулирующего воздействия на общественные отношения по мере усложнения социального бытия, непосредственно сопровождает людей в их общении друг с другом.

Столь значительная роль законодательства в жизни личности и общества предполагает знание того, каким образом оно создается, формируется и развивается. Без такого знания исключается сколько-нибудь успешная деятельность по созданию законов и подзаконных актов, призванных служить задачам обеспечения свободы личности и прогресса общества.

Законотворчество, как и всякое творчество, предполагает у законодателей не только наличие общей культуры, но и навыков пользования законодательной техникой, представляющей собой определенную систему требований при создании нормативно-правовых правил, законов и подзаконных актов, их систематизации. Для этого законодателю необходимо решить ряд задач, а именно, задачи:

- исследования различных социальных факторов, обуславливающих потребность в нормативно-правовом регулировании соответствующих общественных отношений;
- выявления и тщательного учета при формировании законов всех многообразных интересов социальных и национальных образований, общественных групп и общества в целом, их особенностей, обычаев, традиций;
- использования в процессе создания закона соответствующих достижений науки, техники и культуры;
- проведения сравнительного анализа проектируемого закона не только с аналогичными установлениями прошлых и ныне действующих законодательных систем других государств, но и с другими регуляторами общественной жизнедеятельности;
- постановки специальных экспериментов для определения оптимального варианта правового регулирования соответствующих групп общественных отношений и выработки наиболее эффективной формы правового воздействия на эти отношения,
- определения связи, соответствия и взаимодействия проектируемого закона с данной правовой системой в целом и, прежде всего, с Конституцией;

- совершенствования организационных форм, процедуры создания закона.

Законотворчество характеризуется органическим единством трех его основных компонентов: познания, деятельности и результата.

На самом деле, для того чтобы в законах адекватно отражались происходящие в обществе процессы, надо постоянно обнаруживать, изучать и умело использовать объективные закономерности, направляющие эти процессы.

Этапы законотворческого процесса

Первым этапом законотворческого процесса является подготовка проекта закона. Как известно, воля законодателя, как бы широко ни трактовалось это понятие, формируется под воздействием объективных закономерностей. Поэтому осознание объективной необходимости того или иного явления или процесса, его оценка в субъективном сознании, соотнесение с отдаленными и близкими целями, выявление возможности воздействия права на проявление объективных законов, применение соответствующих правовых форм для реализации принятого решения - все это основные этапы принятия правотворческого решения.

Принятие решения о подготовке законопроекта знаменует собой начало законотворческого процесса. С принятием такого решения определяется тема будущего акта, его общая направленность. Очень много зависит от того, каков законопроект изначально, как подана его основная идея и насколько он соответствует реальным общественным потребностям.

Подготовка проекта закона

По предлагаемому к разработке законопроекту предварительно составляется его концепция. В содержание концепции законопроекта включаются такие параметры как его общий смысл, основные идеи, характеристика и общий план. В зависимости от научной обоснованности концепции определяются сроки принятия акта, проверяется его качество и эффективность. В концепции нормативного акта указывается также и отнесение его к определенному иерархическому уровню правовой системы, в которой выделяют несколько уровней. В наиболее общем виде это законы и подзаконные нормативные акты. Законы, в свою очередь, имеют следующую иерархическую структуру: федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации. Соответственно, имеется внутренняя логическая структура и у такой общей категории, как нормативные правовые акты: начиная от указов Президента РФ и заканчивая постановлениями и иными документами органов местного самоуправления.

Важным является вопрос о том, кто готовит законопроект. Сложившаяся юридическая практика идет "ведомственным" путем, т.е. правоподготовительная деятельность осуществляется министерствами и ведомствами, что влечет ряд негативных последствий. Проект закона вырабатывается, как правило, в спешке из-за большой загруженности специалистов аппарата, зачастую достаточно низок их профессиональный уровень, кроме того, они, так или иначе, находятся в плену у определенного стереотипа правового мышления. Другой негативной чертой является деперсонифицированность проекта, когда официальным автором является ведомство, а конкретные создатели просто неизвестны и не несут за свое детище никакой ответственности.

Еще один момент, на котором бы хотелось остановиться. Это законотворческая деятельность членов парламента. Европейская практика показывает, что такого понятия нет вообще, депутаты работают только с готовым проектом, который создается специалистами. Однако депутат Совета Федерации и депутат Государственной Думы имеют право законодательной инициативы, которое осуществляется в форме внесения в Государственную Думу:

- законопроектов и поправок к ним;

- законодательных предложений о разработке и принятии новых федеральных конституционных законов и федеральных законов;
- законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы либо о признании этих законов утратившими силу.

В целом, процесс подготовки проекта законодательного акта складывается из ряда стадий, среди которых можно выделить:

1. Создание концепции будущего закона;
2. Анализ существующих норм, регулирующих данные отношения и изучение соответствующего мирового опыта;
3. Непосредственная работа над текстом проекта;
4. Экспертиза готового законопроекта.

В процессе составления проектов некоторых законов возникает необходимость подготовить другие акты, развивающие и конкретизирующие закон. Обычно в тексте основного закона разрешается вопрос о подготовке и принятии таких актов, предусматривается пункту с соответствующим поручением о порядке их издания. Но это еще не гарантирует своевременную подготовку всего комплекса норм для решения конкретного вопроса.

Обсуждение, доработка и согласование проекта - эта стадия, завершающая подготовительный этап. Суть процедуры - обсуждение проекта рабочей группой с привлечением специалистов-экспертов. Предложения и замечания, высказанные при обсуждении, обобщаются, и в соответствии с ними проект окончательно отрабатывается и редактируется.

Затем он поступает на рассмотрение того органа или комиссии, которой поручена подготовка проекта и внесение его на утверждение.

Ряд проектов проходит особые, дополнительные стадии подготовки, например, открытое обсуждение законопроекта в СМИ. Задача общественной дискуссии состоит в том, чтобы выяснить многообразие альтернативных мнений, выбрать оптимальные предложения, которые послужили бы базой для эффективного решения. К сожалению, анализ показывает, что лишь небольшая часть предложений и замечаний к законопроектам используется в их окончательном варианте.

Подготовка проекта заканчивается решением органа, его готовившего, о направлении законопроекта на рассмотрение законодательного органа. Факт внесения выработанного проекта в законодательный орган имеет официальное юридическое значение. С этого момента прекращается первый этап процесса законотворчества - предварительное формирование воли, и начинается новый этап - закрепление этой воли в нормах права. Правоотношения по выработке первоначального текста закона на этом этапе исчерпываются, но возникают новые, связанные с рассмотрением проекта в официальном порядке и вынесением решения.

Утверждение законопроекта является центральной стадией законотворческого процесса, т.к. именно на этом этапе происходит придание юридическое значения правилам, находящимся в тексте законопроекта.

Можно выделить четыре основные стадии официального прохождения закона: внесение проекта на обсуждение законодательного органа, непосредственное обсуждение проекта, принятие закона, его обнародование /опубликование/.

Стадия официального внесения законопроекта в законодательный орган сводится к направлению полностью готового проекта в законодательный орган.

Право законодательной инициативы

Обладателем права законодательной инициативы может быть любое лицо, орган или организация, наделенная правом вносить законопроекты в представительный орган власти.

Согласно ст.104 Конституции РФ, правом законодательной инициативы обладают Президент РФ, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы власти субъектов РФ, Конституционный Суд, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд.

Праву законодательной инициативы соответствует обязанность законотворческого органа принять внесенный проект и включить его рассмотрение в повестку дня заседания, рассмотреть его и принять решение.

Необходимо учитывать, что законодательная инициатива не предполагает обязанности законотворческого органа принять предложенный проект, тем более в том виде, в котором он представлен.

Рассмотрение и утверждение законопроекта

Проекты законов и законодательных предложений представляются к рассмотрению вместе с обоснованием необходимости их разработки, развернутой характеристикой целей, задач и основных положений будущих законов и их местом в системе законодательства, а также ожидаемых социально-экономических последствий их применения. При этом указываются коллективы и лица, принимавшие участие в подготовке законопроекта, реализация которого потребует дополнительных и иных затрат, прилагается его финансово-экономическое обоснование.

Проекты законов и иные законодательные предложения, подлежащие рассмотрению федеральным или региональным законодательным органом власти, подлежат обязательной регистрации. Зарегистрированный законопроект или законодательное предложение для предварительного рассмотрения и подготовки предложений о дальнейшей работе над ним, как правило, направляются в соответствующие комитеты.

Здесь необходимо отметить, что имеется еще одна стадия официального прохождения проекта нормативного акта в законотворческом органе - рассмотрение и доработка проекта во вспомогательном аппарате законотворческого органа (в состав рабочих групп могут включаться депутаты, не входящие в состав комиссий и комитетов, инициаторы законопроекта, другие специалисты). Может быть принято решение о проведении предварительного обсуждения на местах: в трудовых коллективах, научных учреждениях, общественных организациях, на собраниях граждан. Законопроекты могут направляться на научную экспертизу, по ним могут запрашиваться заключения Правительства. Существует ряд законопроектов, которые вносятся только при наличии заключения Правительства. Согласно ч.3 от.104 Конституции РФ таковыми являются законопроекты о введении и отмене налогов, освобождении от их уплаты о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обстоятельств государства, другие законотворческие проекты, предусматривающие расходы покрываемые за счет федерального бюджета. Уставом каждого Субъекта РФ перечень таких актов может быть расширен.

Следующая стадия - это внесение законопроекта в повестку дня заседания законотворческого органа. Утверждение повестки дня - прерогатива самого законотворческого органа, который решает, какие вопросы и в какой последовательности должны быть рассмотрены на заседании.

Обсуждение проекта закона на заседании законотворческого органа дает возможность полно и всесторонне ознакомиться с проектом, высказать по нему мнения и соображения, внести все необходимые изменения и улучшения и в результате сформировать наиболее целесообразный и оптимальный вариант законодательного акта.

Обсуждение любого проекта начинается с доклада по нему. В качестве докладчика, как правило, выступает инициатор законопроекта. В докладе любого инициатора проекта освещаются вопросы о необходимости принятия рассматриваемого проекта, о целях, которые стоят перед

данным актом, характеризуется основное содержание проекта, важнейшие его новеллы, показывается, кто привлекался к разработке проекта. Также заслушиваются содоклады головной комиссии, оглашаются письменные заключения.

В зависимости от содержания, проект по специальному решению законотворческого органа обсуждается либо целиком, либо по частям, главам, разделам, либо даже постатейно. Самые важные и самые сложные проекты могут обсуждаться сначала в целом, а потом по частям или по отдельным статьям. По результатам обсуждения могут быть одобрены основные положения проекта или отклоняет его. В случае одобрения устанавливается срок для его представления ко второму чтению.

Если вынесены альтернативные проекты по одному и тому же вопросу, законодательный орган обсуждает их одновременно в ходе первого чтения и принимает решение о том, какой из проектов принять за основу при подготовке ко второму чтению.

При втором чтении по проекту закона обсуждается доработанный проект. Обсуждение проводится постатейно, по разделам и в целом. Во время обсуждения, отдельные части или проект в целом, может быть возвращен на доработку. Каждая поправка обсуждается и голосуется отдельно.

Принятие официального решения по проекту законодательного акта - это решающая стадия официального прохождения проекта в законодательном органе. В результате ее осуществления проект превращается в правовой акт. Соответственно, предыдущие стадии этого этапа лишь создают предпосылки и условия для принятия окончательного правотворческого решения.

Законы РФ подписываются и обнародуются Президентом РФ. Президент вправе вернуть Федеральный закон для повторного рассмотрения. Если закон повторно принят двумя третями голосов в обеих палатах парламента, в этом случае закон подписывается Президентом в семидневный срок. Аналогичный порядок предусмотрен и для подписания региональных законодательных актов, детали этого порядка конкретизируются в соответствующих документах регионального уровня.

Процесс создания закона завершается его опубликованием. Чтобы стать общеобязательной, правовая норма должна объективироваться в общедоступных печатных изданиях, и этот процесс представляется особенно важным, так как опубликование законов - главное юридическое основание презумпции знания законов. Нельзя полагать, что граждане могут знать неопубликованный закон, и налагать на них ответственность за нарушение неизвестных им правил. Поэтому опубликование есть установленный законом способ доведения до всеобщего сведения принятого законодательного акта, заключающийся, как правило, в помещении полного и точного его текста в общедоступном, официальном органе печати.

Федеральные законы вступают в силу по истечении 10 дней со дня их официального опубликования, либо в иной срок, прямо установленный в самом законе.

Таков, в общих чертах, порядок законотворчества в России и субъектах Российской Федерации.

Как уже было сказано выше, любой законодательный и нормативный правовой акт в процессе разработки и принятия подвергается некоторой профессиональной экспертизе.

В частности, рекомендации Министерства юстиции РФ прямо предусматривают правовую оценку следующих характеристик нормативного правового акта:

- форма акта,
- цели и задачи акта,
- предмет правового регулирования,
- компетенция органа, принявшего акт,
- соответствие содержащихся в акте норм действующему законодательству,
- порядок принятия и обнародования акта,

- соответствие акта требованиям юридической техники.

Как правило, проводится также экономическая оценка в плане расчета бюджетных затрат, которые потребуются для выполнения требований акта, однако при этом рассчитываются (опять же, как правило) только прямые затраты или доходы для соответствующего бюджета. Хотя, как известно, существует много косвенных (взаимосвязанных) экономических эффектов, которые через применение традиционного способа профессиональной экономической экспертизы выявить сложно, так как они требуют учета и стоимостной оценки различных социальных и иных эффектов от принятия акта.

Отраслевая профессиональная оценка на предмет соответствия принятым в отрасли нормам и правилам также может выявить только соответствие этим нормам и этим правилам, но и только.

В то же время, вопросы влияния на социальные, экологические и многие другие процессы остаются практически без внимания законодателей, реакция общества на те или иные нововведения в законодательстве изучается в недостаточной степени. Прогноз последствий, которые должны наступить от принятия того или иного нормативного акта, практически не разрабатывается, что делает современную систему законодательства в высокой степени неустойчивой и нуждающейся в постоянной корректировке ввиду выявления непредусмотренных негативных эффектов от принятия законодательных и иных актов.

Общественная экспертиза в этом плане должна быть логическим дополнением перечня видов экспертной оценки законодательных актов и проектов актов, так как она проводится общественными формированиями для обеспечения защиты общественных интересов и учитывает многие параметры (в том числе и так называемые общечеловеческие ценности).

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Имеются несколько типов документов, устанавливающих нормы и правила в области общественной экспертной оценки - это законодательные акты и документы, имеющие характер деклараций (хартии, соглашения и проч.)

В существующем российском законодательстве такое понятие, как общественная экспертиза, только начинает разрабатываться. Некоторые возможности для общественной экспертизы предоставляет федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003г. «Об общих принципах организации местного самоуправления», который вводит некоторые формы общественного участия в обсуждении местных нормативных правовых актов (публичные слушания и др.). Однако в этом законе не говорится напрямую об общественной экспертизе как виде общественной деятельности. Впервые возможность проведения общественной экспертизы как таковой, без узкой отраслевой специализации, предусматривается в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность такого нового для России института, как общественные палаты.

При организации общественной экспертизы в качестве правовой основы можно использовать также ратифицированные РФ международные правовые акты, Конституцию РФ, федеральное и региональное законодательство, а также местные нормативные правовые документы в области общественной экспертизы, если таковые есть.

Федеральный закон "Об общественной палате Российской Федерации" от 04.04.2005г. № 32-ФЗ устанавливает следующую цель общественной палаты: проведение общественной экспертизы (экспертизы) проектов федеральных законов и проектов законов субъектов Российской Федерации, а также проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти

Российской Федерации и проектов правовых актов органов местного самоуправления. На реализацию этой цели направлены две статьи данного закона.

В Законе Самарской области "Об общественной палате Самарской области" от 11.02.2008г. № 8-ГД установлены такие полномочия общественной палаты:

- проводить общественную экспертизу проектов федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, проектов нормативных правовых актов Самарской области, проектов муниципальных правовых актов;
- осуществлять общественный мониторинг реализации программ, проектов, законов и иных нормативных правовых актов Самарской области, правовых актов органов местного самоуправления.

На реализацию этих полномочий направлены специальные статьи закона.

Статья 12. Общественная экспертиза

1. Общественная палата вправе проводить общественную экспертизу проектов нормативных правовых актов Самарской области и проектов муниципальных правовых актов по инициативе совета общественной палаты, комиссии общественной палаты, Губернатора Самарской области, Самарской Губернской Думы, руководителей органов государственной власти и органов местного самоуправления.

2. При наличии обращения Губернатора Самарской области или Самарской Губернской Думы общественная палата проводит общественную экспертизу проектов федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

3. Для проведения общественной экспертизы общественная палата образует рабочие группы, которые вправе:

- 1) привлечь экспертов;*
- 2) рекомендовать общественной палате направить в Самарскую Губернскую Думу, Правительство Самарской области, органы государственной власти и органы местного самоуправления запрос о представлении документов и материалов, необходимых для проведения экспертизы;*
- 3) предложить общественной палате направить членов общественной палаты для участия в работе комитетов и комиссий Самарской Губернской Думы при рассмотрении законопроектов, являющихся объектом экспертизы;*

4) предложить общественной палате направить членов общественной палаты на заседания Правительства Самарской области, коллегий органов исполнительной власти, на которых рассматриваются проекты нормативных правовых актов, являющиеся объектом экспертизы.

4. По результатам общественной экспертизы проектов готовятся заключения общественной палаты, которые носят рекомендательный характер, и направляются инициатору, а также заинтересованным органам государственной власти и органам местного самоуправления для рассмотрения.

Статья 13. Общественный мониторинг

1. Общественная палата вправе проводить общественный мониторинг реализации программ, проектов законов и иных нормативных правовых актов Самарской области, правовых актов органов местного самоуправления в целях оценки эффективности их применения, выявления недостатков и выработки рекомендаций по их устранению.

2. При проведении общественного мониторинга члены общественной палаты по предварительному согласованию вправе посещать органы государственной власти и органы

местного самоуправления, а также организации, полностью или частично финансируемые из областного или местного бюджетов.

Таким образом, самарский региональный закон позволяет общественности влиять на содержание не только проектов нормативных правовых актов, но и отслеживать процесс и результаты правоприменительной практики.

Если в муниципальных образованиях формируются местные общественные палаты, то они, как правило, также наделяются полномочиями по проведению общественной экспертизы и общественного мониторинга.

Документы, имеющие характер деклараций, имеют, как правило, национальный и наднациональный уровень. Например, Хартия по оцениванию государственных политик и программ Французского общества по оцениванию (La Charte de l'Evaluation; de politiques publiques et des programmes publiques) устанавливает основные принципы, которыми руководствуются специалисты по оценке, работающие в этой стране.

Такие документы, как Всеобщая декларация прав человека и Европейская хартия городов, принятая Советом Европы на 27 сессии в Страсбурге (17-19 марта 1992г.), закрепив собой обширный комплекс прав человека, фактически сделали человека центром, смыслом планирования и управления, в широком смысле этого понятия. Поэтому одним из основных фокусов общественной экспертной оценки может быть защита прав.

К примеру, Европейская хартия городов обозначила, что горожане имеют такие права:

- на безопасность: на безопасный город, свободный, насколько это возможно, от преступности, правонарушений и насилия;
- на незагрязнённую и здоровую окружающую среду, на охрану природы и природных ресурсов;
- на работу: на достаточные возможности получения работы; на долю в экономическом развитии и достижение этим личной финансовой самостоятельности;
- на жильё: на достаточное предложение и выбор доступного по цене и здорового жилья, обеспечивающего личную жизнь и спокойствие;
- на беспрепятственную свободу передвижения: на свободу поездок; на гармоничный баланс между всеми, кто пользуется улицами, т.е. между общественным транспортом, частными автомобилями, пешеходами и велосипедистами;
- на здравоохранение: на окружающую среду и учреждения, способствующие поддержанию физического и психологического здоровья;
- на спорт и досуг: на доступ всех лиц, независимо от возраста, способностей и дохода, к широкому кругу спортивных сооружений и для проведения досуга;
- на культуру: на доступ к широкому кругу культурных и творческих видов деятельности и занятий и участие в них;
- на интеграцию многих культур, когда мирно сосуществуют различные культурные, этнические и религиозные общины;
- на качественную архитектуру и физическое окружение: на приятный и стимулирующий физический облик города, создаваемый путем качественной современной архитектуры и сохранения и правильной реставрации исторических сооружений;
- на согласование функций, когда жизнь, работа, путешествия и социальная активность наиболее тесно взаимосвязаны;

на участие: в плюралистических демократических структурах и городском управлении, в сотрудничестве между различными участниками, на основе субсидиарности, информации и свободы от чрезмерного регулирования;

- на экономическое развитие: когда местные органы власти решительным и просвещенным образом берут на себя обязанность добиваться, прямо или косвенно, экономического роста;

- на непрерывное развитие: когда местные власти стремятся достичь равновесия между экономическим развитием и охраной окружающей среды;

- на услуги и товары: на широкий ассортимент доступных и качественных услуг и товаров, предоставляемых местными органами власти, частным сектором или создаваемыми их совместными предприятиями;

- на богатство природы и естественные ресурсы: на управление и использование местных ресурсов и полезных ископаемых местными органами власти рациональным, тщательным, эффективным и справедливым образом в пользу всех граждан;

- на развитие личности: на условия жизни в городе, способствующие достижению личного благополучия и социального, культурного, нравственного и духовного развития личности;

- на межгородское сотрудничество, при котором граждане имеют право и поощряются на прямое участие во внешних сношениях своего города;

- на финансовые механизмы и структуры, позволяющие местным органам власти находить финансовые средства, необходимые для осуществления прав, определенных в настоящей Декларации;

- на равноправие, когда местные органы власти обеспечивают вышеуказанные права всеми гражданам, независимо от пола, возраста, происхождения, религии, социального, экономического и политического положения, физических или психологических недостатков.

Таким образом, вопрос о соблюдении прав человека может являться основным вопросом, на который должна дать ответ общественная экспертная оценка.

ХАРАКТЕРИСТИКА ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Цель общественной экспертизы

Цель общественной экспертизы определяется, исходя из следующего понимания.

Система управления в современном обществе строится на сочетании механизмов управления и самоорганизации. Значительная часть работы по организации устойчивой жизнедеятельности сообщества делегирована органам власти - как государственной, так и местной. Однако традиционно власть считает управление своим правом, а не обязанностью. Как известно, за использование права ответственности нет, а за выполнение обязанности – есть: ответственность перед тем субъектом, который такую обязанность передал (т.е. перед народом).

Общественная экспертиза – это один из конструктивных ненасильственных механизмов оценки качества выполнения властью возложенных на нее обязанностей.

Развивая далее эту мысль, становится понятным, что самоизоляция общественности от участия в организации собственной жизни, пассивная позиция и перекладывание ответственности на органы власти (понимая при этом, что и органы власти, и вся система управления несовершенны) может иметь следствием только периодические протестные вспышки

общественной активности в моменты наиболее критических отклонений ситуации от устойчивого состояния.

Для профилактики этого нужен:

- постоянный совместный поиск оптимального пути развития при учете всех возможных интересов;

- мониторинг качества жизни населения;

- использование нетрадиционных (неформальных) каналов воздействия на внешнюю среду (включая механизмы влияния на политические тенденции в государстве, в том числе через международные каналы).

Поэтому **целью общественной экспертизы** является такая: установить, обеспечивается ли защита общественных интересов при реализации нормативного правового акта, и повысить качество подготовки и реализации законодательных и нормативных актов, затрагивающих права и жизненные интересы граждан на соответствующей территории.

Задачи общественной экспертизы

Перед общественной экспертизой стоят следующие задачи:

– оценка изменений сферы жизнедеятельности граждан, уровня реализованности их прав и законных интересов в результате действия того или иного нормативного правового акта, бизнес – проекта или общественной инициативы, либо возможные прогнозы таких изменений в случае принятия проекта данного акта, бизнес – проекта или общественной инициативы;

– оценка изменений уровня реализованности права граждан на участие в управлении государством;

– оценка коррупционной опасности нормативных актов и проектов актов;

– повышение возможностей учета законодательством жизненных интересов различных групп граждан;

– повышение открытости и прозрачности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления;

– совершенствование партнерства органов государственной власти, граждан и их объединений в интересах социально-экономического развития города и региона.

Принципы общественной экспертизы

Общественная экспертиза основана на принципах:

- «прозрачности» самого экспертного сообщества, процедур и результатов общественной экспертизы;

- общественного доверия (общественные эксперты должны обладать доверием общества);

- адресности - наличия заказчика, будь это орган власти, гражданская организация или структура бизнеса;

- объективности, достоверности и обоснованности мнений, оценок и результатов общественной экспертизы (выводы и заключения общественной экспертизы должны иметь обоснование, они не могут быть только выражением мнения общественности по тому или иному вопросу);

- документальности (общественная экспертиза должна проводиться по документально зафиксированному объекту и действию, а также подтверждаться итоговым документом);

- независимости экспертов и экспертного мнения;

- ответственности экспертов за качество и результаты работы;

- профессиональном подходе к организации и проведению общественной экспертизы;

- открытости обсуждения нормативных правовых актов (проектов актов) и результатов общественной экспертизы;

- соблюдении морально-этических норм.

Предмет общественной экспертизы

Предметом общественной экспертизы является изменение уровня реализованности прав и законных интересов граждан в результате действия (принятия) того или иного нормативного правового акта (проекта акта).

Рекомендуется обращать внимание на следующие позиции:

1) соответствует ли акт рамочным требованиям Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ" (в случае, если анализируется документ местного уровня) и иному действующему законодательству;

2) доступен ли акт для понимания и использования широкими слоями населения (понятны ли все термины и положения);

3) реалистичен ли акт, т.е. содержит ли документ все нормы, позволяющие реализовать его на практике, не содержит ли пробелов в процедуре исполнения;

4) имеются ли в тексте акта неоправданные преимущества, препятствия, риски и дополнительные издержки для населения при реализации этого акта³;

5) имеются ли в акте положения, которые могут способствовать коррупции при его реализации⁴;

6) содействует ли акт активному участию населения в осуществлении местного самоуправления (если этот акт касается местного самоуправления) и содействует ли он достижению тех целей, которые указаны в акте;

7) соответствует ли обоснование акта данным статистики;

8) каков масштаб целевой группы, на которую рассчитан акт;

9) имеется ли четкая регламентация деятельности субъектов (граждан, их объединений, иных организаций, а также органов и должностных лиц) при реализации акта;

10) эффективен ли механизм реализации акта;

11) предусмотрены ли действенные меры ответственности за невыполнение акта.

12) предусмотрен ли механизм обратной связи между правотворческим органом, исполнителями и теми лицами или организациями, на которых отражается исполнение акта;

13) соответствует ли принимаемое решение политическим платформам партий и уставным интересам некоммерческих организаций⁵.

Объект общественной экспертизы

Объектами общественной экспертизы могут являться:

- нормативные правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления;

³ Например, для рисков для гражданина может быть указание личных данных (адреса места жительства, паспортных данных и др.), препятствием может быть установление административных барьеров, чрезмерно усложненной процедуры исполнения, дополнительной издержкой - необходимость затрачивать значительные личные средства либо личное время гражданина, преимуществом - предоставление какой-либо общественной группе более легких условий участия в процессе, который регулируется данным актом.

⁴ Например, при установлении очередности для получения каких-либо благ характер продвижения очереди должен быть таким, чтобы невозможно было получить эти блага в обход очереди.

⁵ Поскольку некоммерческие организации и политические партии официально признаны государством, и поскольку они являются выразителями общественных интересов, то муниципальная или иная политика должна вырабатываться с учетом интересов этих организаций. Особо это важно в отношении общественных объединений, т.к. согласно законодательству об общественных объединениях и некоммерческих организациях, органы местного самоуправления и органы государственной власти должны решать вопросы, затрагивающие интересы этих организаций, только на условиях учета этих интересов.

- проекты нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- бизнес-проекты,
- общественные инициативы.

Субъект общественной экспертизы

Субъектами общественной экспертизы могут выступать:

- индивидуальные общественные эксперты;
- коллективные эксперты (общественные и некоммерческие организации);
- экспертные группы.

Участники общественной экспертизы

Участниками общественной экспертизы могут выступать:

- органы государственной власти и местного самоуправления, иные юридические лица, имеющие отношение к разработке (реализации) нормативных правовых актов и иных актов, подлежащих общественной экспертизе;
- специалисты-консультанты, представляющие различные государственные, негосударственные, коммерческие и некоммерческие организации и привлекаемые к деятельности экспертов (экспертных групп) для повышения объективности данных экспертного заключения.

Виды общественной экспертизы

По сферам отношений общественная экспертиза может иметь следующие виды:

- Социально-правовая общественная экспертиза направлена на установление соответствия исследуемых отношений общепризнанным нормам международного права, Конституции РФ и другим законным гражданским и общественным нормам. Этот вид общественной экспертизы должен установить, каким образом акт влияет на социально-экономическое, общественно-политическое, морально-этическое состояние населения в целом и отдельных его категорий (групп);
- Антикоррупционная общественная экспертиза направлена на выявление существующих или вероятных норм и практик, вызывающих дополнительные издержки и риски для участников отношений, установленных данным актом;
- Экологическая общественная экспертиза направлена на соответствия нормативных правовых актов (проектов актов) экологическим требованиям и определение допустимости реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы.
- Гендерная общественная экспертиза направлена на выявление неоправданных преимуществ по признаку принадлежности к тому или иному полу при осуществлении гражданами своих прав, свобод и законных интересов.
- Социально-культурная общественная экспертиза направлена на выявление имеющихся (возможных) негативных последствий для гармоничного и устойчивого развития социума;
- Социально-экономическая общественная экспертиза направлена на изучение и прогнозирование социальных последствий, которые влекут (могут повлечь) нормативно-правовые изменения в сфере экономики;
- Комплексная общественная экспертиза включает в себя несколько видов или все вышеперечисленные виды общественной экспертизы.

МЕТОДЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Общественная экспертиза представляет особый интерес как совершенно особая методология экспертизы. С одной стороны, общественная экспертиза включает в себя (и основывается) на всем достигнутой потенциале экспертной практики, с другой, она имеет ярко выраженные отличия от традиционной методологии экспертизы. В общественной экспертизе в отличие от традиционной неясными являются как сама ситуация (то есть потребность в проведении общественной экспертизы определяется не столько юридической необходимостью, сколько общественной потребностью, то есть проблемой), так и заказчик экспертизы, которым часто являются не юридические лица, а общество в лице более или менее упорядоченных общественных формирований. Кроме того, не окончательно ясен и состав экспертов. Поэтому общественная экспертиза строится по принципу автогенеза: внутри самой экспертизы формируется ситуация, направление и способ осуществления общественных изменений, появляется состав экспертов и создается система экспертирования.

В общественной экспертизе участвуют практически все те, кто имеет отношение к возникшим проблемам и конфликтам. Кроме того, в ней участвует максимальное количество представителей тех сил, которые потенциально могут участвовать в процессе будущих изменений. Методология общественной экспертизы постоянно расширяется за счет привнесения в нее иных методов.

Методы экспертизы основываются на соответствующих научных методах, характере и свойствах объекта экспертизы, на опыте решения практических задач, в том числе на разработанных самим экспертом правилах и приемах изучения объектов экспертизы⁶.

Принято различать методы исследования, применяемые в науке при разработке теоретических и экспериментальных проблем, и методы, применяемые в экспертной деятельности. Однако это деление весьма условно, так как используемые в экспертной практике методы также имеют научный характер, поскольку основываются на достижениях науки и техники. Научная обоснованность экспертного метода, т.е. его надежность с точки зрения получения достоверных результатов, имеет важное значение для его практического применения.

В структуре экспертного метода необходимы три элемента - обосновывающая, операционная и техническая части⁷. Обосновывающая часть содержит изложение научной базы, на которой создан метод, и представление о результате его применения. В операционную часть входят действия, операции и приемы осуществления метода. Техническая часть включает различные материальные средства и приборы, которые позволят реализовать метод. В экспертной практике нередки случаи применения комплекса методов исследования. Экспертные методы можно подразделить на несколько крупных подгрупп.

Диалектический метод

Диалектический метод пронизывает всю структуру методов, так как является базой для их развития. Этот всеобщий метод включает в себя и широко используемые в экспертной практике такие формально-логические категории, операции познания, как анализ, синтез, сравнение, обобщение, индукция, дедукция и др., которые учитывают основные этапы и закономерности процесса познания. Методы делятся на индуктивные и дедуктивные, аналитические и синтетические. Индукция и дедукция - это парные, взаимосвязанные способы познания, причем

⁶ Энциклопедия судебной экспертизы. М., 1999. С. 224.

⁷ Основы судебных экспертиз. М., 2000. С. 246.

первое - это способ познания от частного к общему, второе - способ рассуждения, когда вывод строится от общего к частному. Непосредственной основой индуктивного умозаключения является повторяемость явлений действительности, их свойств и признаков. Обнаруживая сходные признаки у многих объектов, можно сделать вывод, что эти признаки присущи всем предметам определенного класса. Дедукция часто используется для того, чтобы получить в явном виде ту информацию, которая не явно предполагается. Дедуктивный процесс начинается с общих положений и заканчивается применением общей истины к тому или другому частному случаю. Метод анализа состоит в расчленении целого на части, системы на остальные ее элементы. Синтезирующее исследование состоит в интеграции отдельных элементов. Это метод систематизации, в результате применения которого получают новое знание. Эти два метода также взаимосвязаны. Синтез немыслим без анализа, т.е. без операции расчленения и выявления отдельных элементов целого, представляющего объект исследования⁸.

Общенаучные методы

Второй уровень методологии – это общенаучные методы, т.е. система определенных приемов, правил, рекомендаций по изучению конкретных объектов, явлений, предметов, фактов. Общие методы - это универсальные методы исследования, так как каждый из них может использоваться для решения большой группы вопросов. К общим методам относятся: наблюдение, измерение, описание, эксперимент, моделирование. Наблюдение - непосредственное восприятие какого-либо объекта, явления, процесса, осуществляемое преднамеренно и целенаправленно с целью его изучения⁹. Результаты научного наблюдения фиксируются по определенной системе, а информация, получаемая в результате наблюдения, должна поддаваться контролю на обоснованность и устойчивость. Контроль может осуществляться путем либо повторного наблюдения, либо применения иных методов исследования (например, эксперимента). Наблюдение может проводиться как в естественных для объекта изучения условиях, так и в лабораторных условиях. Измерение - совокупность действий, выполняемых при помощи средств измерений в целях нахождения числового значения величины в принятых единицах измерения. При измерении путем сравнения исследуемой величины с однородной ей величиной (обычно принимаемой за единицу измерения и называемую “мерой”) устанавливают количественное соотношение известной и неизвестной величин¹⁰. Объектами измерения являются различные характеристики предметов, явлений, процессов. Описание - фиксирование обобщенных результатов наблюдения, измерения с помощью средств письменной речи, указание на признаки объекта. Такое описание всегда упорядоченное, поскольку используется принятая терминология обозначения результатов наблюдения или измерения объекта и система указания в описании признаков, свойств объекта. Эксперимент - опытное действие, специально осуществляемое для искусственного неоднократного изменения условий наблюдения объекта или явления с целью выявления природы, сущности свойств, характеристик и других особенностей наблюдаемого объекта или явления. Он заключается в изучении интересующих эксперта процессов в условиях, максимально близких к условиям, имевшим место в момент происшедшего события, с учетом возможной вариационности. Наблюдаемым и эффективным эксперимент может быть при соблюдении единства трех моментов: технического и теоретического базиса, его подготовки и проведения; упорядоченности, систематизированности проводимых опытов; получения выводов, подтверждающих или опровергающих экспертную гипотезу, существовавшую до проведения эксперимента. Моделирование - опосредованное исследование закономерностей изучаемого

⁸ Винберг А.И., Шляхов А.Р. Общая характеристика методов экспертного исследования. С. 67-70

⁹ Россинская Е.Р. Основы естественно-научных знаний для юристов. М., 1999. Изд. Норма - Инфра-М, с.353.

¹⁰ Там же. С. 257.

объекта в основном в тех случаях, когда он недоступен для непосредственного изучения. Моделью может быть любой образ какого-либо объекта, процесса или явления.

При проведении общественной экспертизы могут использоваться различные общенаучные, социологические и иные методы исследования, освоенные экспертами. В обязательном порядке должен проводиться анализ содержания исследуемого акта в контексте правового поля и достоверных статистических данных. При этом обоснование необходимости принятия данного акта и прогнозируемые результаты применения этого акта на практике сопоставляются с результатами социологических исследований, показывающих преимущественные настроения и реальную ситуацию в обществе.

Социологические методы исследования

Более подробно остановимся на социологических методах исследования и сбора информации, как наиболее часто применяемых в практике экспертной оценки и позволяющих получить достаточно достоверные сведения.

Социологическое исследование - это система логически последовательных методологических, методических и организационно-технических процедур, связанных между собой единой целью - получить объективно-достоверные данные об изучаемом социальном процессе или явлении для их последующего использования в практике.

Конкретные социологические исследования позволяют

- получить отражение реального состояния социальных явлений и процессов в обществе, снять «снимок состояния»;
- выявить имеющиеся противоречия и тенденции развития социальных отношений;
- дать прогноз социальных ситуаций;
- определить оптимальные пути воздействия на тенденции общественного развития и разрешения противоречий;
- осуществлять действенный контроль за состоянием дел в различных сферах общественной жизни, осуществлять обратную связь.

Проведение социологического исследования состоит из последовательных этапов:

- подготовка исследования, разработка программы;
- сбор первичной социологической информации;
- подготовка к обработке материалов исследования и обработка на ЭВМ;
- анализ информации, подготовка отчета по итогам социологического исследования, выводы и рекомендации.

Программа включает ряд элементов: определение *проблемы* исследования, формирование *цели* и *задач* исследования, разработка *гипотезы*, характеристику *понятийных* и *эмпирических индикаторов*, выявление *объекта исследования, инструментарий*.

Объект исследования составляет та или иная общность людей, отражающих какую-либо социальную проблему. Вся общность, на которую распространяются исследования, носит название *генеральной совокупности*.

Но поскольку абсолютное большинство исследований носит не сплошной характер, а выборочный, то очень важно грамотно, по определенным правилам отобрать необходимое количество людей для опроса, т. е. провести выборку. В этом случае микромоделью генеральной совокупности является *выборочная совокупность*, т. е. отобранное по строго заданному правилу определенное число элементов генеральной совокупности, подлежащее непосредственному исследованию.

Выделим основные методы выборки.

- *Метод механической выборки.* Из генеральной совокупности через равные промежутки отбирается необходимое количество респондентов (например, каждый 10-й).

- *Метод серийной выборки.* Генеральная совокупность разбивается на однородные части и из каждой части пропорционально отбираются единицы для обследования (например по 20% респондентов из каждой части).

- *Метод гнездовой выборки.* В качестве единиц отбора выступают не отдельные респонденты, а группы с последующим сплошным опросом их. Данная выборка будет представительна, если состав групп схож между собой.

- *Метод основного массива.* Представляет опрос 60—70% генеральной совокупности.

- *Метод квотной выборки.* Наиболее сложный метод, применяемый при большой генеральной совокупности и требующий для отбора респондентов использования не менее 4-х признаков.

Репрезентативным считается такое исследование, при котором отклонение в выборочной совокупности по контрольным признакам не превышает 5%. Практика работы социологов позволяет с достаточной надежностью проводить репрезентативные опросы, руководствуясь элементарными правилами. При пилотажном опросе небольшой генеральной совокупности (например, в рамках факультета численностью до 100—250 чел.) репрезентативным будет сплошное анкетирование. В масштабах вуза достаточно будет опросить 25% от общего числа студентов.

Наиболее распространенным *методом сбора социологической информации* является *опрос*. Существует несколько видов опроса, прежде всего анкетирование и интервьюирование.

Анкетирование. Предполагает самостоятельное заполнение анкеты респондентами. Возможно индивидуальное и групповое анкетирование, очное и заочное. Примером заочного анкетирования является почтовый опрос или опрос через газету.

Интервьюирование представляет собой личное общение социолога с респондентом, когда он задает вопросы и записывает ответы респондента.

Существует несколько разновидностей интервьюирования: *прямое* (когда социолог непосредственно беседует с респондентом); *опосредованное* (беседа по телефону); *формализованное* (заранее разрабатывается вопросник); *фокусированное* (в центр внимания ставится конкретное явление); *свободное* интервью (свободная беседа без заранее заданной темы).

Данный вид опроса требует определенной профессиональной подготовки. Используется, как правило, журналистами. Положительным моментом является живое общение. Но вместе с тем при этом утрачивается анонимность, характерная для анкетирования, что может привести к получению менее искренних ответов. В настоящее время широкое распространение получило телефонное интервью.

Важным видом сбора информации является социологическое *наблюдение*. Это целенаправленное, систематизированное восприятие какого-либо явления с последующей фиксацией результатов на бланке или в дневнике наблюдения с помощью кино-, фото- или радиоманитофонной аппаратуры. Наблюдение позволяет получить «срез» знаний о наблюдаемом явлении или процессе в его динамике, позволяет как бы «схватить» живую жизнь. В результате получают интересные материалы.

Эффективным методом сбора информации является *анализ документов*. Этот метод используется при исследовании прошлых явлений, помогает выявлению тенденций развития. Применяется в сочетании с другими методами, может носить контрольный характер. Источником анализа служат доклады, протоколы, решения, публикации, письма, записки, личные дела, отчеты, архивные материалы и пр.

Фокус-группа – беседа с заранее определенной группой респондентов с целью получения более глубокой и качественной информации. Как правило, метод фокус-группы используется в сочетании с другими способами сбора информации. Чаще всего применяется: когда необходимо получить "неидеологизированную" информацию, для пилотажной проверки ряда гипотез по ранее не известным для групп населения новым явлениям; когда необходимо сформулировать новые идеи или принять какие-либо решения по итогам обсуждения; когда необходимо добиться немедленной реакции респондентов на тот или иной вопрос.

Важным моментом подготовки исследования и сбора информации является разработка инструментария: анкет, бланков-интервью, учетных карточек, дневников наблюдений и т. д. Поскольку анкетирование является наиболее распространенным методом сбора социологической информации, остановимся на нем подробнее. Что представляет собой анкета и каковы требования к ней?

Социологическая анкета — это объединенная единым исследовательским замыслом система вопросов, направленных на выявление количественных и качественных характеристик объекта исследования. Составление анкеты — дело сложное, трудоемкое, требующее наличия определенных профессиональных навыков

Кроме названных элементов социологического инструментария, необходимы другие методические и вспомогательные материалы: инструкции анкетеру, рекомендации по обработке и выбраковке анкет, кодификаторы и т. д.

В социологическом исследовании используются понятия «индикатор» и «шкала измерения». *Индикаторами* называются все факты (показатели), которые используются для социологического измерения. Эти показатели могут быть объективными (например, уровень образования) и субъективными (степень удовлетворенности работой и т. д.) Последовательность расположения их образует *шкалу измерения*. Шкалы могут быть номинальные (в качестве показателей выступают объективные признаки и характеристики: пол, возраст, образование и т. д.) и ранговые, где показатели перечисляются в порядке значимости.

После завершения социологического опроса проводится прежде всего проверка анкет и бланков-интервью на точность и полноту заполнения. Если они заполнены неправильно или не заполнены на 30%, то такие анкеты (бланки) выбраковываются и не подлежат обработке.

Небольшое количество анкет (до 300 экземпляров) можно обрабатывать вручную, большое — на персональных компьютерах и ЭВМ.

После получения результатов математического подсчета исследователь может приступить к анализу социологических данных и их интерпретации. Глубина анализа, научность, объективность и полнота интерпретации зависят от компетентности исследователя, уровня его подготовки, умения применять знания к анализу социальной реальности.

На заключительном этапе исследования его результаты оформляются документально: в виде отчета, приложения к нему и аналитической справки.

Отчет должен включать обоснование актуальности исследования и его характеристику (цели, задачи, выборочную совокупность и т. д.); анализ эмпирического материала; теоретические выводы и практические рекомендации.

Для разработки плана исследования необходимо точно знать преимущества и недостатки одного или другого метода сбора информации, область его применения. Ниже представлен сравнительный анализ видов интервью как одного из важных методов сбора информации.

Сравнительный анализ метода сбора информации «проведение интервью».

Название метода	Суть метода	Область применения	Примечание
-----------------	-------------	--------------------	------------

Название метода	Суть метода	Область применения	Примечание
Неформальное интервью	В неформальном интервью отсутствует структура. Исследователь просто пытается запомнить разговор с опрашиваемым и основные вопросы, затронутые во время беседы	Начальная стадия проведения исследования. Небольшое количество респондентов (6-12). Необходимы подготовленные интервьюеры	Должен быть готов список тем, которые планируется затронуть в ходе беседы. Необходимо вести запись интервью. Возможно обнаружить неожиданные аспекты обсуждаемого вопроса
Неструктурированное интервью	Интервью базируется на примерном плане, в соответствии с которым опрашивающий ведет беседу	Используется в ситуациях, когда нет жестких временных ограничений	Интервью предполагает минимальный контроль над ответами опрашиваемого. Применяемая модель обследования позволяет интервьюируемому чувствовать себя более свободно и четко высказывать свои взгляды
Полуструктурированное интервью	Интервью основано на разработанном наборе вопросов и тем, которые должны быть затронуты в ходе беседы в определенном порядке	Рекомендуется при проведении опросов административного персонала	Схема интервью нужна для получения достоверных и сопоставимых между собой данных
Структурированное интервью	Задается определенный набор вопросов, часто предполагающих два или несколько вариантов ответа	Рекомендуется при проведении опросов большого количества респондентов на основе разработанной стандартной анкеты	Такой тип интервью предполагает наличие четких инструкций для интервьюеров
Фокус-группы	Групповое полуструктурированное интервью проводится в форме	Изучение мнения респондентов, обладающих общими	Используются на объяснительной стадии исследования. Не всегда гарантирован

Название метода	Суть метода	Область применения	Примечание
	групповой дискуссии по заранее разработанному сценарию	характеристиками (врачи определенной специальности, пациенты некоторого медицинского учреждения, люди, имеющие какое-либо общее заболевание, лица определенного возраста и т.п.) по поводу определенной проблемы. Необходим квалифицированный ведущий — модератор группы	глубокий уровень получаемой информации, поскольку всем участникам необходимо предоставлять равные шансы высказать своё мнение. Необходимо вести запись обсуждения в группе
Прямое наблюдение	Прямое наблюдение проводится подготовленным наблюдателем для получения информации об определенных характеристиках учреждения, процесса и др.	Рекомендуется для получения дополнительной информации о явлениях и процессах и составления собственного представления о происходящем.	Данный инструмент обследования требует больших временных и финансовых затрат. Требуется наличие квалифицированных наблюдателей. Прямое наблюдение сложно провести, поскольку это может вызвать подозрительное отношение к проверяющему. Присутствие наблюдателя может изменить обычное поведение тех лиц, за деятельностью которых ведется наблюдение.

Стандартные анкеты используются при проведении опросов для того, чтобы всем респондентам задавались одинаковые вопросы в одинаковой последовательности. Точные формулировки вопросов должны быть определены заранее, и интервьюер просто зачитывает их опрошиваемому. Анкеты для таких интервью должны быть очень тщательно проработаны, также

как и схема администрирования собираемой информации. Анкеты должны разрабатываться с учётом интересов и требований, предъявляемых четырьмя категориями участников: аналитиков, интервьюеров, респондентов и разработчиков программы сбора данных. Принципы составления стандартных анкет для структурированного интервью таковы:

1. Используйте простой язык, понятный всем респондентам.
2. Заранее присваивайте респондентам коды для удобства обработки данных и занесения результатов в компьютерную базу данных. При разработке интервью это требует дополнительной работы, но позволяет экономить время и трудозатраты при обработке и анализе полученной информации.
3. Избегайте вопросов, которые могут доставить опрашиваемому дискомфорт. Старайтесь не запрашивать более одной информационной единицы в рамках одного вопроса.
4. Избегайте двусмысленных слов и вопросов.
5. Используйте все необходимые вопросы, чтобы получить нужную информацию.
6. Не перегружайте план интервью предметами, не относящимися к теме исследования.
7. Начинайте интервью с простых вопросов.
8. Задавайте вопросы в том порядке, в каком они записаны в анкете.
9. Проведите предварительную пилотную проверку анкет (например, путём опроса небольшого числа респондентов). Цель предварительной проверки состоит в том, чтобы респонденты понимали вопросы и могли дать на них внятные ответы. Кроме того, предварительная пилотная проверка помогает интервьюерам лучше понять цели исследования.
10. Тщательно разработайте инструкции для интервьюеров.
11. Заранее дайте инструкции интервьюерам, как найти дополнительную информацию в том случае, если ответы на отдельные вопросы не удаётся получить.
12. Обеспечьте конфиденциальность информации.

При социологических измерениях особенно важным является формирование эмпирических индикаторов (показателей)¹¹, которые будут объективизировать и подтверждать выводы общественной экспертизы.

Между индикатором и свойством, которое этот индикатор характеризует, должна существовать связь, индикаторы должны быть чувствительны к изменению свойств исследуемого объекта. Необходимым условием формирования и использования индикатора является его переход в переменные (величины, которые могут принимать множество значений). Перевод индикаторов в переменные предполагает четкую формулировку имени переменной, а также указание тех значений, которые эта переменная может принимать. Это предполагает, что социолог, формулируя название переменной, имеет информацию о типе шкалы, которым эта переменная измеряется.

Индикаторы должны удовлетворять следующим условиям:

- индикатор должен служить для измерения именно того явления или показателя, которое он отражает по своему определению;
- индикатор должен прямо и точно отражать происходящие изменения;
- уменьшение или увеличение индикатора однозначно должно свидетельствовать об улучшении или ухудшении исследуемого показателя;
- индикатор должен измерять факторы, отражающие поставленные цели (релевантность);

¹¹ Индикатор (показатель) - доступная непосредственному измерению характеристика изучаемого объекта, который обнаруживает (представляет) те характеристики объекта, которые недоступны непосредственному измерению (например, степень удовлетворенности клиента услугой может быть высокая, средняя, низкая, и вот эта оценка является индикатором).

- индикатор изменяется в зависимости от территории, группы, а также во времени;
- индикатор должен быть чувствительным к изменениям в политике, программах и организациях;
- значение индикатора не подвержено изменениям посторонними факторами;
- индикатором нельзя манипулировать для отражения несуществующих достижений;
- индикатор должен быть доступным для отслеживания с течением времени;
- для отслеживания индикатора не требуется существенных затрат.

При разработке системы мониторинга необходимо выбрать индикаторы, удовлетворяющие указанным выше свойствам. Не должны выбираться такие индикаторы, которые необоснованно сложно измерить, которые не связаны с исследуемыми в рамках экспертной оценки проблемами.

Определение индикаторов можно осуществлять в следующей последовательности:

- Выбрать ограниченный набор индикаторов;
- Для каждого из индикаторов определить способы сбора соответствующих данных;
- Для всех индикаторов создать и заполнить таблицу, в которой должны быть определены сами индикаторы, их значимость (насколько индикаторы важны в соответствии с теми показателями, которые они отражают) и простота сбора данных (насколько легко необходимая информация может быть получена);
- Расставить приоритеты в соответствии со значимостью индикаторов и простотой сбора данных;
- Сгруппировать выбранные индикаторы по источнику данных для облегчения последующего сбора информации;
- Определить, какие способы сбора информации будут применяться и какие для этого потребуются ресурсы.

Надежность социологической информации - это характеристика, которая свидетельствует о том, что этой информации можно доверять. Надежность измерения и надежность отбора - два аспекта надежности социологической информации.

Надежность измерения имеет три аспекта:

- Правильность измерения, соответствие результата измерения какой-либо величины ее истинному значению.
- Степень сходства результатов при повторных измерениях. Апробируется какая-либо шкала на определенной группе респондентов, а через 2-3 недели та же группа респондентов оценивается по той же анкете. После проведения повторного опроса по каждому респонденту проводится сравнение результатов. Анонимность в анкетах отсутствует, но респонденты не беспокоятся об этом. Смотрят на повторяемость результатов, таким образом учитывается устойчивость.
- Степень соответствия между тем, что измерили и тем, что хотят измерить. Эта проблема имеет и методический, и теоретический аспект. Она связана с правильностью перевода теоретических понятий в операциональные, а затем в эмпирические индикаторы.

Предполагается, что если исследователь убедился во всех трех аспектах, то он может говорить о том, что измерение является надежным.

Недостаточная правильность измерения может проявляться в отсутствии разброса в значениях (т.е. все респонденты отметили один вариант ответа), или в том, что респондентами используется лишь часть возможных ответов, например, избегаются отрицательные значения ответов.

Типы вопросов.

В зависимости от ситуации, можно использовать разные типы вопросов, и все они помогают достичь разного результата:

- закрытые вопросы;
- открытые вопросы;
- зондирующие вопросы;
- альтернативные вопросы, «хвостатые» вопросы, вопросы «выбор без выбора»;
- уточняющие вопросы;
- проверочные вопросы;
- резюмирующие вопросы.

Все вопросы можно разделить на две категории: закрытые и открытые. Закрытые вопросы построены так, что ответ предполагает однозначный выбор между словами "да" и "нет". Закрытые вопросы ограничивают поле возможных ответов. *Пример: "Вы участвовали в конкурсе проектов?"* Закрытые вопросы - это частично косвенная проверка наших гипотез относительно результатов проекта или организации-автора проекта. Когда Вы задаете закрытые вопросы, Вы контролируете ситуацию. Они позволяют быстро получить необходимую информацию. Но это вопросы повышенного риска. Можно получить однозначный негативный ответ и разорвать ситуацию психологического контакта.

Открытые вопросы - это те, на которые нельзя ограничиться односложным ответом "да" или "нет". Они, как правило, начинаются со слов: "Кто", "Что", "Как", "Где", "Сколько". *Пример: "Кто подсказал Вам идею выбрать для проектирования именно тему детского сиротства?", "Как Ваши коллеги отнеслись к выигрышу на конкурсе грантов?", "Сколько времени Вы затратил на подготовку этой презентации?"*

Существует еще одна разновидность вопросов - полуоткрытые. Они предполагают лаконичные, короткие ответы. Такие вопросы важны, чтобы получить конкретную информацию. *Пример: "Сколько раз в неделю проходят консультации?"*

Альтернативные вопросы предполагают два возможных ответа, каждый из которых устраивает эксперта по оценке. Для таких вопросов характерен союз "или". *Пример: "Вам удобнее переслать отчет по обычной почте или по электронной?"*

Уточняющие вопросы: *"За какое время это было сделано?", "А с кем именно Вы обсуждали идею проекта?"*

Резюмирующие вопросы: *"Я правильно поняла, что...",* Таким образом, мы установили следующие сроки... Так?"

В процессе интервью необходимо задавать как открытые, так и закрытые типы вопросов. Искусство заключается в том, чтобы задавать их в нужный момент и в нужном месте.

Экономические методы

Экономическая экспертиза объединяет в себе достаточно много более мелких специализированных методов. Среди них бухгалтерская экспертиза, предмет которой - хозяйственные операции, отраженные в первичных документах и учетных регистрах, относительно которых эксперт-бухгалтер дает заключение. Другой метод - финансово-экономическая экспертиза, предметом которой является комплекс обстоятельств, установленных в отношении конкретной финансовой операции и финансовых показателей, а также фактические данные, характеризующие образование, распределение и использование доходов, денежных фондов; наличие негативных отклонений в этих процессах, повлиявших на показатели хозяйственной деятельности или способствовавшие совершению преступлений, связанных с несоблюдением финансовой дисциплины. Объектами исследования по данному виду экспертизы являются система документации, содержащая финансово-экономические показатели и их взаимосвязь.

Целью финансово-кредитной экспертизы является экспертное исследование способов получения кредитов, их материального и правового обеспечения, анализ возврата кредита, исследование документального оформления наличных и безналичных расчетов.

С помощью бухгалтерской, финансово-экономической и финансово-кредитной экспертиз могут быть разрешены следующие вопросы:

- Соответствуют ли данные синтетического учета и отчетности организации за определенный период времени первичным документам по оприходованию денежных средств; если нет, то на какую сумму допущено искажение показателей отчетности об объемах привлеченных денежных средств;
- Соответствуют ли записи на счетах бухгалтерского учета организации об оприходовании денежных средств данным, указанным в первичной документации; если нет, привели ли указанные отклонения к завышению или занижению суммы оприходованных денежных средств;
- Соответствуют ли данные бухгалтерского учета о списании денежных средств с расчетного счета организации по чекам данным, отраженным в кассовых документах (кассовая книга, приходный (расходный) кассовый ордер) за соответствующий период;
- Соответствует ли Правилам ведения бухгалтерского учета оформление операций по расходованию денежных средств со счетов организации, произведенное по платежным поручениям;
- Какие требования Правил ведения бухгалтерского учета не были выполнены организацией при оприходовании и выплате денежных средств по определенным документам;
- В соответствии ли с Правилами отражено в бухгалтерском учете формирование уставного капитала;
- Отражены ли в регистрах бухгалтерского учета и отчетности хозяйственные операции с предприятиями за определенный период времени;
- Поступали ли кредиты в определенный период времени на расчетные счета предприятия;
- Соответствует ли требованиям Правил ведения бухгалтерского учета отражение в учете и отчетности предприятия (наименование предприятия) операций с ценными бумагами за определенный период времени;
- Соответствует ли направление расходования заемных денежных средств, их целевому назначению, предусмотренному кредитным договором;
- Соответствуют ли данные складского учета организации данным инвентаризационной описи на установленную дату; если нет, то вызваны ли расхождения в стоимости, количестве и ассортименте товара неотражением в учете сведений об отгрузке товара контрагентом (название фирмы) по представленным накладным;
- Соответствуют ли данные складского учета данным бухгалтерского учета за определенный период времени;
- Какова величина чистых активов по данным бухгалтерской отчетности;
- Имеется ли дебиторская (кредиторская) задолженность предприятия и как она отражалась и (или) должна была отражаться в отчетности;
- В соответствии ли с Правилами ведения бухгалтерского учета отражена ли определенная финансово-хозяйственная операция в учете организации; если нет, то как это повлияло на формирование налогооблагаемой базы по конкретному виду налога за последующий период времени;
- Какова сумма дохода (прибыль) в результате размещения им денежных средств на депозитных счетах банков за определенный период времени;
- и другие.

Иные методы общественной экспертизы

Кроме обычных социологических и общенаучных методов, применяются такие методы, как:

- структурный анализ: выявление логических ошибок и несоответствий в тексте документа;
- мотивационный анализ: анализ мотивов, которые подвигли авторов на разработку проекта, сопоставление содержания документа и его реальных (не декларируемых) результатов;
- анализ обоснований: сопоставление обоснования документа с независимыми статистическими данными, выявление уровня компетентности исполнителей документа и охвата обосновывающей информации;
- анализ на инновационность: сравнение предложенных в документе идей и методов с применяемыми в современной практике;
- технологический анализ - сравнение применяемых технологий со всем набором современных технологий, потенциально доступных для объекта экспертной оценки;
- деловая игра по практике применения данного нормативного правового акта для исследования процедуры выполнения, указанной в акте;
- иные методы, применяемые в практике оценки (evaluation).

Особенно необходимо обратить внимание на методы сбора информации для объективизации исследования. При проведении общественной экспертизы используется, как правило, информация, имеющаяся в открытых источниках, а именно:

- в законодательных (нормативных правовых) актах;
- в информационных материалах органов государственной власти и местного самоуправления (публичных отчетах, сообщениях и др.);
- в сети Интернет (со ссылкой на адрес информации в сети);
- в СМИ,
- в профессиональных сообществах (медицинских, инженерных, культурных и др.);
- в иных источниках, доступ к которым не требует обладания специальными возможностями и правами.

Использование информации, получение которой требует наличия специальных разрешений или прохождения специальных процедур, должно применяться в тех случаях, когда заказчиком общественной экспертизы являются органы (организации), располагающие такими данными или имеющие иную возможность их получения.

Количественная и качественная информация, используемая в ходе общественного экспертного исследования, должна обладать рядом свойств, а именно: быть адресной, взятой из достоверного источника (например, слухи – это не информация, они могут лишь показать настроения в обществе); быть однозначной, не допускать различных трактовок; быть убедительной, показывать преимущественную ситуацию в обществе, но в то же время учитывать ситуацию в различных отклоняющихся (маргинальных) группах общества.

ОСОБЕННОСТИ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ В РАЗЛИЧНЫХ СФЕРАХ

Особенности бюджетного анализа

Прикладной бюджетный анализ достаточно объемен и сложен, на его тему существует специальная литература. Однако необходимо отметить, что в фокусе общественного экспертного анализа бюджета и бюджетного процесса обязательно должен находиться человек с его потребностями и проблемами, исходя из которых, и должен формироваться бюджет любого уровня (такой бюджет назван социально-ориентированным). Вторым принципом, о котором необходимо помнить, что не должны иметь место бюджетные расходы, которые делаются ради поддержания системы, потому, что «так принято». Бюджетные деньги – это деньги налогоплательщиков, то есть граждан. И эффект от бюджетных вложений – это совокупный

эффект от вложений личных средств каждого человека. Поэтому, чем выше эффективность составления и исполнения бюджета, тем выше, в итоге, благосостояние общества, и тем ниже вероятность возникновения социальных конфликтов.

Рекомендуется обращать внимание на следующие позиции:

- не имеющее убедительных обоснований завышение или занижение бюджетных доходов и расходов;
- несоответствие между планируемыми расходами и реальной (оптимальной или минимальной, при наличии возможности) стоимостью работ;
- отсутствие мотивировки расходов;
- несоответствие статей расходов направлениям стратегического плана;
- взаимодополняемость бюджетных затрат;
- многовариантность источников финансирования, наличие внебюджетных источников;
- "прозрачность" финансовых механизмов.

Особенности общественной экспертизы в сфере образования

Разработка форм и методов общественной экспертизы в сфере образования пока только начинается. В федеральной целевой Программе развития образования на 2006-2010 годы указывается следующее: *"Недостаточно развиты механизмы привлечения общественных и профессиональных организаций к решению вопросов формирования и реализации образовательной политики. Отсутствуют условия для развития независимых форм оценки качества образования, а также механизмы определения, поддержки и распространения лучших образцов инновационной образовательной деятельности"*.

Обеспечение качества образования должно быть достигнуто за счет развития новых форм и механизмов оценки и контроля качества деятельности образовательных учреждений (в том числе с привлечением общественности и профессиональных объединений), расширения социального партнерства, развития общественно-гражданских форм управления в системе общего образования, развития системы общественной экспертизы, государственно-общественных консультаций, общественного мониторинга образования.

Формы реализации этих направлений должны быть достигнуты путем переговоров организованной родительской общественности и представителей органов управления образованием.

Пока же следует иметь в виду вот что. В сфере образования у родителей есть несколько главных линий интересов, а именно:

- содержание основных и дополнительных образовательных программ;
- содержание воспитательного процесса в образовательном учреждении;
- состояние финансово-хозяйственной деятельности образовательного учреждения;
- состояние внешкольной работы.

Свой экспертный потенциал родители могут применить в каждом из этих направлений, но при этом нужно учитывать, что законодательством установлены пределы компетенции по каждому из этих направлений.

В части содержания образовательных программ необходимо знать, что приказом Минобрнауки России от 11 января 2007 г. № 4 утверждено Положение о порядке проведения экспертизы учебников, в соответствии с которым федеральный перечень учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию, формируется на основе результатов экспертизы.

Экспертиза учебников проводится Российской академией наук и Российской академией образования, а также некоторыми другими организациями, включенными в список, формируемый

Минобрнауки России. А заказчиками экспертизы являются юридические и физические лица, заинтересованные в проведении данной экспертизы.

Таким образом, проведенная родителями общественная экспертиза учебников может стать основой для заказа профессиональной экспертизы учебников силами уполномоченных структур.

В части качества работы образовательного учреждения необходимо знать, что экспертиза соответствия содержания и качества подготовки в образовательных учреждениях проводится при государственной аккредитации, полномочия проводить которую имеет аккредитационный орган субъекта Российской Федерации. Аккредитацию осуществляет комиссия, порядок создания и работы которой устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

В этом случае, если у родителей есть обоснованные претензии к качеству образования, которое получают их дети, то родители могут воспользоваться своим правом, данных Законом "Об обращениях граждан", и направить мотивированную жалобу в Минобрнауки для дальнейшего ее рассмотрения.

Как правило, у родителей возникает вопрос о том, могут ли они контролировать финансово-хозяйственную деятельность школы. В части этого вида деятельности образовательных учреждений нужно выделить четыре аспекта:

1) бюджетное финансирование учреждений из средств регионального бюджета, которое сейчас рассчитывается по нормативам и зависит от количества учащихся в каждом образовательном учреждении;

2) бюджетное финансирование учреждений из средств местного бюджета, которое направляется преимущественно на содержание зданий и выполнение некоторых муниципальных функций (городские мероприятия и проекты);

3) финансирование учреждений за счет оплаты родителями дополнительных платных услуг;

4) финансирование учреждений за счет благотворительных пожертвований.

Согласно законодательству, контроль за расходованием средств осуществляет та структура, которая выделяет средства. Отсюда становится понятно, что в первых двух аспектах важна экспертная роль в плане общего бюджетного анализа, а во вторых двух родительская общественность может осуществлять контрольные функции, так как источником финансирования учреждения в данных случаях являются именно родители.

Необходимо выделить возможность (пока еще только развивающуюся) применения экспертного потенциала родителей в экспертизе процессов воспитания, экспертизе развивающих, в том числе компьютерных игр, детских игр и игрушек, в обсуждении и разработке системы социально-правовой экспертизы решений органов власти с точки зрения их воздействия на процессы воспитания детей и молодежи, в экспертизе содержания программ воспитания личности, воспитательного потенциала учебников и проектов воспитательных моделей образовательных учреждений.

ПРОЦЕДУРА ПРОВЕДЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Инициирование проведения общественной экспертизы

Инициатива по проведению общественной экспертной оценки может принадлежать как органам власти, так и любым гражданским формированиям. Как правило, в первом случае заключается договор на проведение таких работ, в котором указываются все существенные элементы и условия экспертного процесса. Во втором случае работа может осуществляться без оформления договорной документации.

Этапы проведения экспертных работ

Как правило, экспертная работа проводится в несколько этапов.

1) Подготовка к проведению. Включает в себя такие работы, как:

- согласование организационных вопросов (выбор инициатора, заказчика и др.);
- первичное рассмотрение акта,
- выработка вопросов к содержанию акта (основы для разработки технического задания);
- разработка технического задания на проведение экспертизы;
- формирование состава экспертной группы из числа общественных экспертов, обладающих необходимой подготовкой;
- разработка инструментов для общественной экспертизы (анкет, структур интервью);
- определение целевых групп и выбор источников информации.

2) Проведение. Включает в себя такие работы, как:

- сбор информации для проведения общественной экспертизы (законодательство и иная официальная информация, данные соцопросов, публикации и др.);
- получение и обработка количественных и качественных данных, формирование выводов и аргументация, выработка предложений,
- подготовка заключения общественной экспертизы (доклада) с использованием текстовой, цифровой и графической информации.

3) Продвижение результатов. Включает в себя такие работы, как:

- направление отчета о результатах общественной экспертизы в органы, принявшие рассматриваемый НПА, СМИ, общественные структуры, участвовавшим в экспертизе (перечень может ограничиваться договором)
- проведение "переговорных площадок" с представителями органов МСУ и органов, осуществляющих надзор за соблюдением законодательства, на предмет предъявления тех позиций в акте, которые вызывают беспокойство общественности, и выработки возможных действий по изменению ситуации;
- мониторинг действий по изменению ситуации, выработка плана дальнейших мероприятий.

При планировании работ по проведению общественной экспертизы необходимо составить план-график, учитывающий затраты времени на выполнение конкретных мероприятий и содержащий некоторый лимит времени на форс-мажорные обстоятельства, которые могут возникнуть непредвиденно и не по вине эксперта.

Права и обязанности сторон при проведении общественной экспертизы

Общественные эксперты имеют следующие **права**:

- самостоятельно планировать и организовывать свою экспертную деятельность с соблюдением сроков и условий, оговоренных техническим заданием и договором на проведение экспертизы;
- запрашивать и получать у заказчика общественной экспертизы или при его содействии у других организаций любую информацию, необходимую для проведения качественной общественной экспертизы, за исключением информации, составляющей государственную тайну;
- формулировать особое мнение по объектам, подвергаемым экспертизе, прилагаемое к общему экспертному заключению, в случае его принципиального отличия от мнения, содержащегося в общем экспертном заключении;
- отказаться от проведения аналитического исследования объекта экспертизы на стадии определения исполнителя в случае, если общественный эксперт-аналитик не считает себя достаточно компетентным специалистом в том виде экспертизы (сфере отношений), которому должен быть подвергнут объект общественной экспертизы.

Заказчик общественной экспертизы имеет право до заключения договоров с экспертами отказаться от принятия на себя обязанностей заказчика такой экспертизы, а также право авторского использования итоговых документов общественной экспертизы.

Общественные эксперты имеют следующие **обязанности**:

- соблюдать этические нормы;
- соблюдать требования законодательства Российской Федерации об экспертизе в той сфере, в которой он является специалистом и обладает научными и (или) практическими познаниями;
- соблюдать установленные заказчиком общественной экспертизы порядок и сроки осуществления экспертизы;
- предоставлять заказчику в печатном и электронном виде тексты экспертных заключений;
- в случае, если экспертный анализ хода реализации (возможного принятия) объекта экспертизы выявил наступившие (возможные) негативные последствия для жизни и(или) здоровья граждан, а также при условии, что орган власти, к чьей компетенции относится устранение (предотвращение) данных последствий, в течение месяца после получения экспертного заключения не принял никаких мер, общественный эксперт обязан апеллировать к компетентным органам власти, а также к общественности для незамедлительного принятия мер, устраняющих данные последствия и причину их возникновения.

Заказчик общественной экспертизы обязан обеспечивать организационную, методическую и информационную поддержку проведения экспертизы, предоставлять в распоряжение общественного эксперта полный пакет всех имеющих отношение к объекту экспертизы документов, включая обоснование инициативы по проведению общественной экспертизы, дополнительные сведения, расчеты, разработки, за исключением сведений, содержащих государственную или иную охраняемую Законом тайну.

Техническое задание и договор на проведение общественной экспертизы

Техническое задание на проведение работ по общественной экспертизе, как правило, включает в себя следующие разделы:

- Вид экспертной оценки;
- Цель экспертной оценки;
- Объект экспертной оценки;
- Сроки (начало работ, конец работ, при необходимости - сроки завершения этапов);
- Оцениваемый период;
- Фокусы экспертной оценки (деятельность; воздействие; устойчивость; развитие; и др.)
- Задачи экспертной оценки;
- Объем работы эксперта
- Перечень и характеристика целевых групп;
- Методы экспертной оценки.

Договор на проведение оценки составляется, как правило, по образцу типового договора на оказание услуг, хотя могут применяться и другие формы договорных отношений.

Необходимо помнить, что на экспертное заключение распространяются нормы права такие же, как и на другие объекты интеллектуальной собственности. Поэтому очень важно оговорить в договоре порядок использования и права и обязанности сторон по использованию результатов экспертной работы.

Получение и использование информации при проведении общественной экспертизы

При проведении общественной экспертизы используется, как правило, информация, имеющаяся в открытых источниках, а именно:

- а) в законодательных (нормативных правовых) актах;

- б) в информационных материалах органов государственной власти и местного самоуправления (публичных отчетах, сообщениях и др.);
- в) в сети Интернет (со ссылкой на адрес информации в сети), в том числе размещенную на официальных сайтах статистических служб (Росстат РФ и др.) ;
- г) в СМИ,
- д) в профессиональных сообществах (медицинских, инженерных, культурных и др.);
- е) в иных источниках, доступ к которым не требует обладания специальными возможностями и правами.

В случае необходимости использования в работе сведений, охраняемых законодательством, вопросы использования такой информации решаются в порядке, установленном законодательством.

Количественная и качественная информация, используемая в ходе общественного экспертного исследования, должна обладать рядом свойств, а именно: быть адресной, взятой из достоверного источника, однозначной, не допускать различных трактовок; быть убедительной, показывать преимущественную ситуацию в обществе, но в то же время учитывать ситуацию в различных отклоняющихся (маргинальных) группах общества.

ЭТИКА ОБЩЕСТВЕННОГО ЭКСПЕРТА¹²

Основой для работы эксперта может быть только точная и достоверная информация. При проведении экспертной оценки следует придерживаться определенных технических стандартов, позволяющих получать точную и достоверную информацию о предмете оценки. В частности, методы сбора информации, используемые экспертом, должны быть воспроизводимыми. Необходимо информировать клиента о применяемых экспертом методах, а также о преимуществах и ограничениях этих методов. Эксперт должен быть готов обсуждать, какое влияние могут оказывать используемые им методы на процесс экспертизы, ее результаты и выводы

Исполнение работы по оценке должно быть компетентным. Эксперты должны гарантировать, что они обладают достаточным образованием, знаниями и навыками для выполнения задач, возникающих при проведении оценки. Экспертам следует действовать в пределах их профессиональной компетентности и отказываться от проведения оценки, выходящей за эти пределы.

Эксперты гарантируют честность и открытость всего процесса экспертной оценки. На стадии заключения договорных отношений следует обсудить с клиентом цели и задачи экспертной оценки, стоимость работ, методы сбора информации и порядок использования результатов экспертной оценки. Если в ходе проведения экспертизы происходят события, которые могут повлиять на заключительные результаты работы, следует своевременно информировать об этом клиента и все заинтересованные стороны. Следует обращать особое внимание на ситуации, которые могут привести к возникновению конфликта интересов, и своевременно информировать об этом клиентов.

Эксперты уважают безопасность и достоинство людей, с которыми они взаимодействуют в процессе своей профессиональной деятельности. Поскольку экспертная оценка иногда приводит к отрицательным для клиента или других заинтересованных сторон результатам, то в таких

¹² Дается с использованием "Принципов оценки программ", применяемых в Международной сети IPEN ("Оценка программ").

случаях экспертам следует стремиться к минимизации вреда при условии, что этим не будет скомпрометирована честность оценочных заключений. Необходимо тщательно взвешивать необходимость проведения оценки в ситуациях, когда результаты оценки могут нанести вред отдельным людям или организациям. Следует проводить работу и сообщать о её результатах с уважением к достоинству каждого заинтересованного лица. Информация для проведения оценки должна предоставляться добровольно. Люди, предоставляющие такую информацию должны иметь полное представление о существующих рисках и о том, как будет использована предоставляемая ими информация. Эксперты ответственны за уважение особенностей людей, причастных к экспертной оценке. К таким особенностям относятся, в частности, культура, религия, пол, ограничение физических возможностей, возраст, сексуальная ориентация и этническое происхождение. Эксперты должны учитывать эти особенности на всех стадиях подготовки и проведения работ. Необходимо строго соблюдать условия конфиденциальности, оговоренные в контракте с клиентом

Эксперты имеют профессиональные обязательства, определяющиеся общественными интересами и общественным благом. Если при постановке задачи на проведение экспертной оценки не принимаются во внимание отдельные значимые социальные факторы или мнения заинтересованных общественных групп, специалисты по оценке программ должны тщательно рассмотреть обоснованность такого подхода. Во всех случаях экспертам следует стараться представить результаты оценки по возможности ясно и просто, чтобы клиенты и другие заинтересованные стороны могли легко понять процесс проведения и результаты экспертизы. Экспертам следует соблюдать баланс между нуждами клиента и прочими нуждами. Эксперты иногда имеют особые отношения с клиентами, которые финансируют или заказывают экспертную оценку. В силу таких отношений специалисты по оценке должны стремиться к удовлетворению законных нужд клиента. Тем не менее, такие отношения могут ставить эксперта перед трудными дилеммами в случаях, когда нужды и интересы клиента находятся в противоречии с другими интересами. Например, может случиться, что интересы клиента окажутся в противоречии с принципами достоверности информации, компетентности, объективности и уважения к людям. В подобных случаях экспертам следует обсудить конфликтные ситуации с клиентом и другими заинтересованными сторонами и найти взаимоприемлемое решение.

ДОКУМЕНТИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА ОБЩЕСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Перечень и порядок хранения документов общественной экспертизы

К рабочим материалам общественного эксперта относятся:

- 1) все исходные материалы, послужившие основанием для формирования задания на проведение общественной экспертизы. Они могут быть оформлены в виде реестра с приложенными к нему оригиналами или копиями документов;
- 2) инструменты (образцы анкет, структуры интервью и др.);
- 3) фактические данные (заполненные анкеты, образцы исследуемых документов и др.);
- 4) протоколы заседаний экспертной комиссии (если экспертиза проводится коллективом экспертов);
- 5) переписка;
- 6) договорная документация, индивидуальные соглашения с экспертами и другие правовые документы;
- 7) итоговые документы (заключение общественной экспертизы).

Если общественная экспертиза проводится на основании договора с заказчиком, вопросы использования и сроки хранения документации желательно оговорить в соответствующем разделе договора. Если же договорных отношений нет, то сроки хранения документов определяются самим экспертом. Рекомендуется хранить документы общественной экспертизы как минимум три года, но в любом случае не менее, чем до окончательного решения той проблемы, которая выявлена в ходе экспертизы.

Требования к экспертному заключению

Рекомендуемая структура экспертного заключения имеет следующий вид:

1. Резюме отчета (основания для проведения экспертизы, цель, задачи, выводы и рекомендации общественной экспертизы).
2. Введение.
 - 2.1. Исходные положения.
 - 2.2. Цель, задачи и критерии экспертной оценки.
 - 2.3. Вид экспертной оценки.
 - 2.4. Объем работы.
 - 2.5. Методы и инструменты для сбора данных.
 - 2.6. Способы получения и анализа информации.
 - 2.7. Процедура выбора источников информации. Перечень источников информации.
 - 2.8. Характеристика целевых групп. Методы определения выборки.
 - 2.9. Дополнительные условия и требования, учитываемые при проведении общественной экспертной оценки.
3. Результаты экспертной оценки, выводы и обоснования.
4. Рекомендации по итогам экспертной оценки.
5. Приложения (образцы анкет, информации и др.)

ПОРЯДОК ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭКСПЕРТНОГО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

На примере общественной экспертизы процесса стратегического планирования развития города Тольятти удобно показать, каким образом может быть использовано заключение общественной экспертизы в нормотворческой деятельности.

Итак, 22.12.2006г. состоялся Форум некоммерческих организаций г.Тольятти, в котором приняли участие представители более 100 городских НКО. На Форуме было представлено общественное экспертное заключение по оценке процесса стратегического развития г.Тольятти за период с 1999 по 2006г. (Приложение № 4). В Заключении указано большое количество недостатков как самой Концепции, так и хода ее выполнения. Также перечислены причины, снижающие эффект работ по стратегическому развитию (раздел Б).

Одно из предложений Форума: *«Необходимо рассмотреть на заседании Думы городского округа Тольятти вопрос «Об информации ходе реализации Концепции комплексного социально-экономического развития г.Тольятти, утверждённой решением Думы №493 от 07.04.1999г.» и решением Думы начать официальный процесс разработки Стратегического плана развития городского округа Тольятти с привлечением представителей науки, власти, бизнеса, некоммерческого сектора и активных горожан.»*

Заключение общественной экспертизы вместе с резолюцией Форума НКО (Приложение № 5) было представлено в Думу для рассмотрения и принятия мер.

13.03.2007г. на совместном заседании двух профильных комиссий заключение было рассмотрено. Решением комиссий вопрос о необходимости переработки Концепции стратегического развития г.Тольятти был включен в повестку заседания Думы и затем поддержан Думой, которая создала рабочую группу из числа депутатов, специалистов Думы и мэрии для разработки нормативных документов, регламентирующих стратегическое развитие города Тольятти.

Разработанный этой рабочей группой пакет документов содержит несколько взаимосвязанных документов:

- Положение об организации разработки Стратегического плана развития городского округа Тольятти до 2020 года;

- Обращение мэра и депутатов Думы городского округа Тольятти к жителям об участии в подготовке предложений и обсуждении Стратегического плана развития городского округа Тольятти до 2020 года;

 - Положение о городском стратегическом совете,

 - Положение о рабочей группе по стратегическому планированию,

 - Положение об экспертном совете по стратегическому планированию,

 - Положение об общественном совете по стратегическому планированию (с функцией общественной экспертизы).

Таким образом, без активного вмешательства общественности (без проведения общественной экспертизы) данный процесс не получил бы своего развития.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Приложение к письму
министерства образования и науки
Самарской области
от 07.08.2008 № 1409

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ по осуществлению делегирования полномочий органам общественного участия в управлении общеобразовательным учреждением

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

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

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

Учёт запросов субъектов внешней среды и поступление дополнительных ресурсов в систему - взаимосвязанные процессы, поскольку взаимодействие с внешней средой есть обмен тех или иных ресурсов на продукты (в данном случае - услуги), а потому механизм более адекватного учёта запросов, как правило, одновременно является и механизмом поступления дополнительных ресурсов. Изменение взаимодействия систем образования с внешней средой сегодня зачастую называют развитием партнёрских отношений в образовании. Партнёрство - сложное и многоаспектное понятие. Но с управленческих позиций партнёрство - взаимовыгодный обмен. Причём обмен не обязательно материальными благами.

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

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

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

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

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

Можно констатировать, что общеобразовательное учреждение находится в ситуации большего числа разнообразных заказчиков, требования которых

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Обращает на себя внимание тот факт, что даже при наличии у органа общественного управления полномочий в области содержания и организации образовательного процесса, данные полномочия носят необязательный характер. У органа общественного участия в управлении ОУ практически отсутствуют реальные полномочия (в основном, он «предлагает», «рекомендует»).

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

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

Круг полномочий, делегируемых органу общественного участия в управлении образовательным учреждением

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

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

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

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

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

Вопросы планирования развития учреждения

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

представляющий интересы субъектов внешней среды, может со-

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

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

Кроме того, передача данного вопроса в ведение органа позволит разделить ответственность за развитие учреждения (в том числе ресурсную): администрация и общественность смогут более

целенаправленно подходить к вопросам формирования перечня ресурсов и их поиска, направленных на решение задач, поставленных совместными усилиями. При этом задействование посреднического потенциала органа поможет привлечь ресурс даже тех внешних субъектов, которые с образовательным учреждением напрямую не взаимодействуют.

Вопросы финансовой политики учреждения

Смета доходов и расходов по приносящей доход деятельности образовательного учреждения.

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

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

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

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

Перечень, виды, тарифы платных образовательных услуг.

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

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

Вопросы кадровой политики учреждения

Стимулирующая часть фонда оплаты труда педагогов

Орган общественного участия в управлении образовательным учреждением может получить полномочия *утверждения* критериев распределения стимулирующей части фонда оплаты труда педагогов, разработанных совместно с (или предложенных) администрацией образовательного учреждения, что позволит гармонизировать запросы государства и сообщества к качеству

образовательных услуг в наиболее корректной форме. Решение по персоналиям выносит директор, это решение может быть согласовано органом общественного участия, но лишь на основе *контроля* за использованием утверждённых критериев.

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

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

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

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

Вопросы качества образования и воспитания

Проект учебного плана.

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

Программа и/или план воспитательной работы ОУ.

Общественный орган может *согласовывать* программу воспитательной работы, разработанную совместно с (или предложенную) администрацией образовательного учреждения, а также осуществлять контроль за её исполнением. Положительные эффекты передачи полномочий в данном случае заключаются в том, что запросы субъектов внешней среды переводятся непосредственно в заказ администрации. Например, родители могут считать ряд мероприятий, планируемых в учреждении, неприемлемыми по культурным, религиозным, социальным или иным причинам, и, напротив, некоторые мероприятия могут быть включены в программу под влиянием представителей общественности.

Вопросы функционирования ОУ

Годовой календарный учебный график, правила внутреннего распорядка образовательного учреждения.

Режим работы учреждения и нагрузка обучающихся.

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

Организация питания учащихся.

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

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

Требования к управляющему совету ОУ

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

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

Ключевые полномочия управляющего совета ОУ

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

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

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

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

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

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

- согласование критериев оценки эффективности (качества) работы руководителя ОУ, достигнутых за контрольный период,

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

- согласование годового календарного учебного графика, правил внутреннего распорядка образовательного учреждения и режима работы учреждения, разработанных совместно с (или предложенных) администрацией образовательного учреждения, и контроль их исполнения со стороны администрации и педагогов ОУ;

- контроль за соблюдением администрацией и педагогами ОУ предельно допустимой нагрузки обучающихся.

Состав управляющего совета ОУ

Рекомендуется при формировании управляющего совета ОУ основываться на принципах:

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

Б) каждая ступень образования, реализуемая образовательным учреждением, должна быть представлена в управляющем совете родителями (законными представителями) учащихся, при этом для ОУ, реализующих программы начального, основного и среднего (полного) общего образования, доля представителей ступени общего образования не может составлять более 50 % от общей численности родительской общественности в управляющем совете;

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

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

Д) в состав управляющего совета могут входить референтные фигуры местного сообщества (например, представители предприятий, общественных или иных организаций, депутаты и т.п.);

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

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Винберг А.И., Шляхов А.Р. Общая характеристика методов экспертного исследования. С. 67-70
2. Диагностика российской коррупции: социологический анализ. Фонд ИНДЕМ. М., 2002. www.anti-corr.ru/awbreport
3. Основы судебных экспертиз. М., 2000. С. 246.
4. Римский В.Л. Потери от коррупции / Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества. СПб.: Гуманитарно-политологический Центр «Стратегия». СПб.: Норма, 2000.
5. Россинская Е.Р. Основы естественнонаучных знаний для юристов. М., 1999. Изд. Норма - Инфра-М, С.353.
6. Энциклопедия судебной экспертизы. М., 1999. С. 224.

Тираж 50 экз.