

Модель государственно-общественного управления образованием, способствующая повышению охвата детей программами дополнительного образования в образовательных организациях, в т.ч. дошкольного образования.

1. Участие коллегиальных органов управления образовательной организации и представительных органов участников образовательных отношений в повышении охвата воспитанников и обучающихся программами дополнительного образования в образовательных организациях общего и дошкольного образования.

1.1. Участие управляющего совета (иного коллегиального органа) в создании условий для формирования и расширения перечня программ дополнительного образования, реализуемых образовательной организацией за счет средств бюджета.

1.2. Участие управляющего совета (иного коллегиального органа) в создании условий для реализации программ, услуг дополнительного образования за счет средств получателей образовательных услуг.

1.3. Участие управляющего, попечительского совета или совета родителей в создании условий для реализации программ, услуг дополнительного образования на условиях благотворительности.

2. 2. Открытые системы государственно-общественного взаимодействия в образовании: государственно-общественное взаимодействие и управление реализацией программ, услуг дополнительного образования на локальном уровне (образовательная организация).

2.1. Модель взаимодействия образовательной организации с благотворительной негосударственной организацией.

2.2. Модели взаимодействия образовательной организации с некоммерческой организацией или общественным объединением.

2.3. Модели взаимодействия образовательной организации с негосударственной (частной) образовательной организацией.

3. Открытые системы государственно-общественного взаимодействия в образовании: государственно-общественное управление сетевым взаимодействием в реализации программ, услуг дополнительного образования.

3.1. Модель взаимодействия муниципальной сети образовательных организаций общего и дошкольного образования с благотворительной организацией.

3.2. Модель взаимодействия муниципальной сети образовательных организаций общего и дошкольного образования с некоммерческой организацией или общественным объединением.

Заключение.

Введение

В последние годы различные исследования отмечают рост заинтересованности семей в дополнительном образовании детей, в том числе на платной основе, мотивации семей и детей к участию в различных конкурсах и соревнованиях.

Ответом на растущий спрос стало расширение предложения дополнительных образовательных программ в дошкольных и общеобразовательных организациях, а также в организациях различной ведомственной принадлежности, организационно-правовых форм.

Федеральный закон "Об образовании в Российской Федерации" № 273 от 29.12.2012 г. в отсутствие конституционных гарантий общедоступности и бесплатности дополнительного образования детей тем не менее закрепляет определенные полномочия по организации предоставления дополнительного образования детей за региональным и муниципальным уровнями управления

образованием. Это позволяет оказывать государственную поддержку сфере дополнительного образования детей. Но это, одновременно, приводит к межрегиональной и межмуниципальной дифференциации доступности услуг, создает риски развития образовательного неравенства между социальными группами с различным уровнем дохода.

Снижение указанных рисков возможно на путях реализации принципа государственно-общественного партнерства в целях расширения вовлеченности детей в дополнительное образование, включая, как расширение обязательств государства по бюджетному финансированию дополнительного образования, так и стимулирование, и поддержку инвестиций в дополнительное образование семей, некоммерческого сектора и бизнеса. К сожалению, существующая сегодня система нормативного регулирования заметно ограничивает возможности использования потенциала негосударственного сектора и государственно-частного партнерства для расширения объема и спектра услуг дополнительного образования. Требуется развитие нормативной правовой базы для расширения форм партнерства государства, местного самоуправления, бизнеса, институтов гражданского общества, семьи. Необходимо формировать и развивать открытый государственно-общественный характер управления сферой дополнительного образования детей, реализуемый через механизмы участия общественности, экспертного и профессионального сообщества в принятии решений о поддержке тех или иных программ и проектов дополнительного образования, в контроле качества реализации программ дополнительного образования, в распределении бюджетных и иных ресурсов.

Среди первоочередных задач участия общественности в развитии услуг дополнительного образования в образовательных организациях общего и дошкольного образования необходимо указать следующие:

- выделение в государственном и/или муниципальном задании общеобразовательным организациям и организациям дошкольного образования самостоятельного раздела по реализации дополнительных образовательных программ для обучающихся и воспитанников;
- привлечение общественности, в частности общественных советов при региональных и муниципальных органах управления образованием, для выделения на основе мнения потенциальных благополучателей приоритетных и востребованных направлений развития дополнительных образовательных услуг, включаемых в государственное и/или муниципальное задание и реализуемых полностью или частично за счет ресурсов бюджетов;
- формирование условий и механизмов, расширяющих возможности как частичной (софинансирование), так и полной оплаты потребителями услуг по реализации дополнительных образовательных программ;
- привлечение общественности образовательных организаций (в том числе через коллегиальные органы управления и представительные органы участников образовательных отношений) к принятию решений по выбору образовательными организациями реализуемых программ и проектов дополнительного образования детей, по планированию и контролю их ресурсного обеспечения из бюджетных и внебюджетных источников, по оценке их качества;
- расширение участия негосударственного сектора в оказании услуг дополнительного образования, внедрение механизмов государственно-частного партнерства;
- формирование условий и механизмов стимулирования благотворительности физических и юридических лиц, содействия развитию корпоративной социальной ответственности в сфере дополнительного образования детей.

Анализ практик субъектов Российской Федерации по реализации в образовательных организациях различных вариативных моделей государственно-общественного управления образованием, способствующих повышению охвата детей программами дополнительного образования в образовательных организациях общего и дошкольного образования (п. I.1.2) показывает, что основные решения лежат на пути реализации части или комплекса перечисленных выше первоочередных задач, что будет показано ниже. Мы представляем вариативные организационные решения государственно-общественного управления реализацией дополнительных образовательных услуг в контексте особенностей таких вариативных организационных решений, связанных со спецификой реализации дополнительных образовательных услуг на условиях бюджетного финансирования, на условиях частичного софинансирования из бюджета и потребителем и на условиях полной оплаты дополнительных образовательных услуг потребителем, а также на условиях привлечения ресурсов из негосударственного сектора в вариативных формах организации государственно-общественного взаимодействия, совместной деятельности и управления таким взаимодействием. Если относительно первого типа вариативных моделей мы рассматриваем структурно-функциональную организацию государственно-общественного управления внутри образовательных организаций и на уровне муниципального управления образованием, то модели «внешнего» ресурсного обеспечения необходимо рассматривать как открытые системы государственно-общественного взаимодействия в образовании - на локальном уровне (образовательная организация) и на уровне взаимодействия как между несколькими образовательными организациями, так и на муниципальном уровне.

В период с 2006 г. по настоящее время в результате реализации комплексных проектов модернизации образования первоначально в 31

субъекте РФ, затем в итоге других ФЦПРО, в подавляющем большинстве общеобразовательных организаций были созданы и функционируют органы, наиболее полно реализующие принцип государственно-общественного управления на уровне образовательной организации – управляющие советы. Во многих регионах был осуществлен перенос модели управляющего совета в образовательные организации дошкольного образования. Так, например, около 25% дошкольных образовательных организаций г. Москвы создали управляющие советы. Аналогичный опыт встречается в дошкольных образовательных организациях и в других субъектах РФ.

Коллегиальный орган управления образовательной организацией с наименованием «управляющий совет», наряду с другими коллегиальными органами, предусмотрен п. 4 ст. 26 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» №273-ФЗ от 29.12.2012 г. Процедуры создания, структурно-функциональный состав и другие существенные вопросы деятельности управляющего совета описаны в Письме Минобрнауки России № 14-51-131 от 14.05.2004 г.

С 1999 года в общеобразовательных организациях и организациях дошкольного образования активно создавались коллегиальные органы с наименованием «попечительский совет». Такой орган также отнесен п. 4 ст. 26 закона к коллегиальным органам управления образовательной организации. Как правило, в общеобразовательных организациях с созданием управляющего совета, ранее созданный попечительский совет ликвидировался, а его функции переходили к управляющему совету. Хотя имели место и случаи сохранения этого органа и сосуществования его наряду с управляющими советами. Многие образовательные организации дошкольного образования, не создававшие управляющих советов, также сохранили этот коллегиальный орган, основные задачи деятельности которого сводятся к участию общественности (в основном родительской, но

иногда и иных физических и юридических лиц) в формировании дополнительных ресурсов образовательной организации из внебюджетных источников, в частности, на условиях организации благотворительной деятельности в пользу образовательной организации.

Еще одним органом, имеющим потенциал привлечения родительской общественности к развитию деятельности образовательных организаций общего и дошкольного образования в сфере дополнительного образования детей, является давно известный и апробированный родительский комитет. Теперь п. 6 ст. 26 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» №273-ФЗ от 29.12.2012 г. он назван «совет родителей» - представительный орган, создаваемый «в целях учета мнения родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся ... по вопросам управления образовательной организацией и при принятии образовательной организацией локальных нормативных актов, затрагивающих их права и законные интересы...». Эти органы остаются актуальными как в общеобразовательных организациях, наряду с управляющими советами, так и в образовательных организациях дошкольного образования (особенно в случаях, когда там не создаются управляющий или попечительский совет). Эту особенность дошкольных образовательных организаций мы отмечаем в процессе рассмотрения вариативности реализуемых моделей содействия органов государственно-общественного управления расширению охвата детей программами и услугами дополнительного образования.

О модели государственно-общественного управления образованием, способствующей повышению охвата детей программами дополнительного образования в образовательных организациях, в т.ч. дошкольного образования, и разработка рекомендаций по ее распространению.

Необходимо с самого начала отметить, что разработанная, внедренная и апробированная в тех или иных допустимых и возможных вариантах с 2004 года модель государственно-общественного управления образованием не требует каких-либо существенных доработок, изменений и дополнений в части структурной организации в связи с постановкой задачи расширения ее возможностей содействовать охвату детей программами дополнительного образования в образовательных организациях, в т.ч. дошкольного образования. Для каждого из вариантов реализации модели государственно-общественного управления образованием в реальную и действующую систему государственно-общественного управления на уровне образовательной организации или на муниципальном уровне достаточно внести соответствующие дополнения в функциональный состав уже действующих коллегиальных органов в образовательных организациях и общественных советов на муниципальном уровне, что расширит функции и даже полномочия указанных органов и будет способствовать привлечению их и, через них, широкой общественности, к управлению процессами расширения охвата детей программами дополнительного образования в образовательных организациях, в т.ч. дошкольного образования.

В вопросах собственно модельного подхода к описанию вариативных систем государственно-общественного управления образованием сложились два подхода. Первый из них рассматривает государственно-общественное управление только в части встраивания его механизмов системы управления образовательной организацией, муниципальными и региональными системами образования. Существует и другой, более широкий угол зрения на моделирование государственно-общественного управления образованием.

С содержательной стороны он исходит из максимально широкого определения понятия «государственно-общественное управление», данного А.М. Моисеевым еще в 2006 г.: «Это – особый тип управления, характерной

чертой которого является постоянное ответственное участие и взаимодействие в управлении образованием субъектов и их органов, с одной стороны, выражающих и представляющих интересы, политику, гарантии и компетенцию государства в области образования (федеральные, региональные органы государственной власти и управления, их органы управления образованием, а также в части полномочий, закрепленных за ними законодательством в области образования, органы местного самоуправления и руководители подведомственных им образовательных учреждений), с другой стороны, выражающих и реализующих интересы общества, населения. Государственно-общественное управление образованием может осуществляться путем создания как отдельных, но взаимодействующих, органов и форм государственного и общественного управления образованием, так и путем создания совместных органов и форм государственно-общественного управления образованием».

Из этого определения следует, что государственно-общественное управление образованием становится фактическим социальным и правовым феноменом только в его институциональной форме – в форме организационно выстроенной *системы* государственно-общественного управления образованием. Под такой системой, следуя содержанию данного определения, необходимо понимать систему организационных форм, функций и процедур их реализации *на всех уровнях управления* образованием, обеспечивающих координацию деятельности, взаимодействие и совместную деятельность в области управления образованием органов государственной власти и органов управления образованием, органов местного самоуправления, подведомственных им образовательных учреждений с гражданскими объединениями и гражданами, осуществляющими деятельность и реализующими свои цели и законные интересы в *системе* образования.

Объектом управления *системы государственно-общественного управления* становится в таком подходе не только сеть государственных и муниципальных образовательных учреждений (в которых общественное участие в управлении обеспечено коллегиальными органами с управленческими полномочиями и представительными органами участников образовательных отношений), но и вся система **отношений, взаимодействия и совместной деятельности** государства, местного самоуправления и общества в лице граждан и их объединений в сфере образования, т.е. вся *система образования*. Включение в систему образования также и «организаций, осуществляющих обеспечение образовательной деятельности, оценку качества образования» без указания их формы собственности, а также «объединений юридических лиц, работодателей и их объединений, общественных объединений, осуществляющих деятельность в сфере образования» (статья 10 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» №273 от 29.12.2012 г.), то есть общественных субъектов в предусмотренных законодательством организационно-правовых формах юридических лиц, позволяет нам обоснованно и правомерно следовать по второму из указанных выше варианту подхода к моделированию систем государственно-общественного управления именно в системе образования, а не только внутри образовательной организации или органа управления образованием муниципального или регионального уровней.

В таком подходе структуры государственно-общественного управления внутри образовательной организации, при органах управления образованием различных уровней, следует рассматривать не как альтернативу, а как структурные элементы более широкой системы государственно-общественного управления в сфере образования. Тогда используемый нами более широкий подход позволяет представлять общую, интегральную модель государственно-общественного управления в сфере

образования, в рамках которой возможно и допустима ее частичная, фрагментарная реализация отдельных структурных подсистем: только государственно-общественное управление внутри образовательной организации, или государственно-общественное управление внутри системы управления образованием в муниципальной образовательной сети, или государственно-общественное управление взаимодействием и совместной деятельностью образовательной организации или нескольких образовательных организаций с негосударственными (общественными) субъектами в той или иной организационно-правовой форме юридических лиц, или рассматривать модель системы, включающей в себя одновременно два или все возможные подсистемы государственно-общественного управления государственным и муниципальным образованием и взаимодействием и совместной деятельностью государственного и муниципального образования с общественными субъектами, действующими в сфере образования (не только частные образовательные организации, но и иные общественные объединения и некоммерческие организации без функций образовательной деятельности, но способствующие образовательной деятельности помощью ресурсами материального и нематериального характера, осуществляющие другую деятельность, способствующую образовательной деятельности Рис.1).



Обобщенная структура системы государственно-общественного взаимодействия и управления в образовании



Рис.1. Интегральная модель системы государственно-общественного управления образованием, государственно-общественным (государственно-частным) взаимодействием и совместной деятельностью в сфере образования.

Далее представлены возможности использования структурных подсистем такой обобщенной (интегральной) модели государственно-общественного управления в сфере образования в деле повышения охвата детей программами дополнительного образования в образовательных организациях, в т.ч. дошкольного образования.

Еще раз обратим внимание на следующее. Их можно рассматривать и как вариативные самостоятельные и завершенные модели структурно-функциональной организации участия общественности в управлении развитием дополнительного образования детей, и как подсистемы выстраиваемой одновременно более широкой системы государственно-общественного взаимодействия и управления

взаимодействием и совместной деятельностью в целях повышения охвата детей формами и услугами дополнительного образования.

1. Участие коллегиальных органов управления образовательной организации и представительных органов участников образовательных отношений в повышении охвата воспитанников и обучающихся программами дополнительного образования в образовательных организациях общего и дошкольного образования.

Способы и процедуры формирования, состав управляющего совета образовательной организации не требует каких-либо дополнений и изменений в связи с реализацией им функций и полномочий, направленных на его участие в повышении охвата воспитанников и обучающихся программами дополнительного образования в образовательных организациях общего и дошкольного образования.

Как известно, управляющий совет – это коллегиальный орган, членами которого являются избранные представители родителей (законных представителей) несовершеннолетних обучающихся (воспитанников), обучающихся на старшей ступени общеобразовательной организации, работников образовательной организации. В члены управляющего совета по должности входит руководитель образовательной организации и назначается уполномоченный представитель органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя образовательной организации. Кроме этого по решению управляющего совета в состав его членов могут быть кооптированы заинтересованные в деятельности и развитии образовательной организации граждане и представители юридических лиц, не относящиеся к участникам образовательных отношений в образовательной организации. Такой состав управляющего совета вполне соответствует, в том числе, и реализации некоторых функций и полномочий, направленных на повышение охвата

воспитанников и обучающихся программами дополнительного образования в образовательных организациях общего и дошкольного образования.

Регламентация состава управляющего совета, процедур его формирования (выборов, назначения, кооптации) и деятельности (реализации закрепленных за ним функций и полномочий), осуществляется на основании соответствующих положений устава образовательной организации, а также иных локальных нормативных актов образовательной организации, в частности положением об управляющем совете, которое может быть разделено на несколько документов – положение об управляющем совете, его функциях и полномочиях, положение о формировании (выборы, назначения, кооптация). Процедурные вопросы деятельности управляющего совета (порядок созыва и проведения заседаний, ведения протоколов, принятия решений, образования рабочих групп и комиссий и др.) могут быть нормированы общим регламентом работы управляющего совета. Отдельные направления и виды деятельности управляющего совета, например его участие в распределении стимулирующей части оплаты труда работников образовательной организации, могут быть урегулированы специальными регламентами обязательных для исполнения таких функций и реализации полномочий процедур.

Структурная организация попечительского совета и совета родителей не позволяют реализовать в полной мере функции и полномочия управляющего совета, в том числе в вопросах расширения охвата воспитанников и обучающихся программами дополнительного образования в образовательных организациях общего и дошкольного образования. Однако использование взаимодействия и совместных организационных форм (совместные заседание и принятие совместных согласованных решений) с другими коллегиальными (педагогический совет) и представительными органами (соответственно – попечительский совет или совет родителей),

регламентированных специальными локальными нормативными актами, позволяет восполнить дефициты структурной организации указанных органов в целях реализации основных необходимых функций и полномочий в целях расширения охвата воспитанников и обучающихся программами дополнительного образования в образовательных организациях общего и дошкольного образования.

1.1. Участие управляющего совета (иного коллегиального органа) в создании условий для формирования и расширения перечня программ дополнительного образования, реализуемых образовательной организацией за счет средств бюджета.

Такая модель может быть реализована в муниципальных образованиях, где предусмотрены бюджетные расходы на исполнение обязательств по отношению к членам местного сообщества в обеспечении их детей услугами дополнительного образования, реализуемыми через муниципальные образовательные организации общего и дошкольного образования. Это могут быть различные общественно значимые дополнительные образовательные программы, курсы, кружки, студии и т.п., в том числе направленные на развитие одаренных учащихся с их последующим участием в региональных и российских конкурсах, олимпиадах, соревнованиях. Реализация таких дополнительных программ за счет бюджетных средств закрепляется учредителем в муниципальном задании образовательной организации.

Роль и предназначение коллегиального органа здесь могут быть, прежде всего, проявлены в разработке и принятии рекомендаций учредителю по отражению в муниципальном задании необходимости реализации такого рода образовательных программ с соответствующим обеспечением их реализации из бюджетных средств. Структурная организация управляющего

совета приспособлена для реализации этой задачи наилучшим образом (Рис.2).

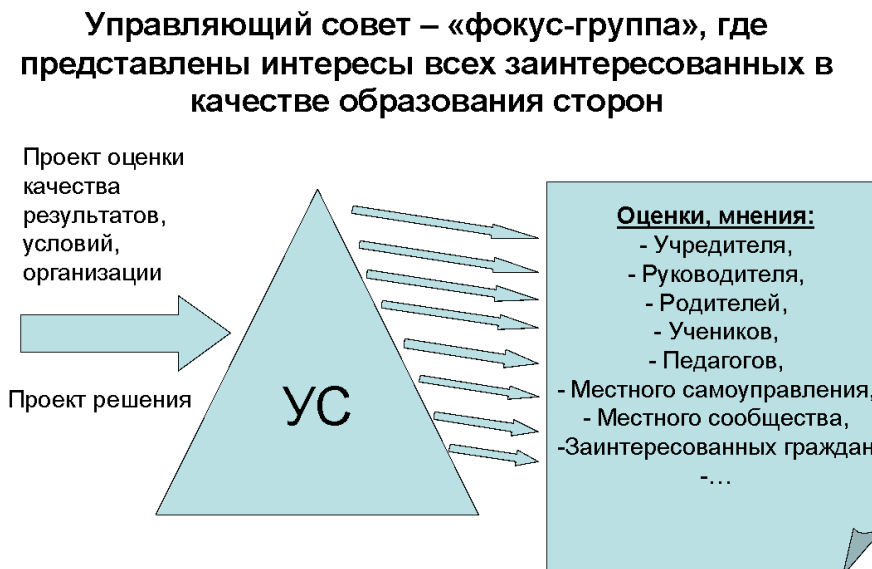


Рис.2. Структурный состав управляющего совета позволяет оценить обсуждаемый проект решения с позиций всех заинтересованных сторон

Действительно, такой коллегиальный орган представляет позиции всех заинтересованных сторон:

- представитель учредителя может предъявить для обсуждения возможности бюджета муниципального образования и критерии оценки общественной значимости предлагаемых к реализации в образовательной организации дополнительных образовательных программ, курсов, услуг;
- руководитель образовательной организации представляет информацию об условиях и возможностях организации (необходимые учебные помещения, оборудование, квалификация специалистов и др.) реализовать определенные виды дополнительных образовательных программ, услуг, о возможностях количественного охвата воспитанников, обучающихся

предлагаемыми к реализации дополнительными образовательными программами, курсами, услугами;

- педагогические работники высказывают свою профессиональную готовность и желание (либо свои трудности и/или отсутствие стимулов) к реализации дополнительных образовательных программ, услуг;

- родители (законные представители) обучающихся, а также и сами представители обучающихся на старшей ступени обучения общеобразовательных организаций способны представить свои оценки и мнения относительно ценности и востребованности тех или иных дополнительных образовательных программ, услуг.

Последнее реализуется более весомо и, главное, более достоверно, если управляющий совет создает специальный орган – рабочую группу или комиссию по изучению среди родителей и старших обучающихся их образовательных потребностей и предпочтений с целью их обсуждения на заседании управляющего совета. Такая рабочая группа или комиссия организует и проводит выборочное анкетирование, общественные обсуждения в очном режиме или в специальном сервисе обсуждений на сайте образовательной организации. Если в образовательной организации существует и работает совет родителей (родительский комитет), советы родителей по ступеням обучения, а также в классах общеобразовательных организаций и, соответственно, в группах дошкольных образовательных организаций, эти органы берут на себя функции широких общественных обсуждений наиболее предпочтительных для обучающихся и их родителей дополнительных образовательных программ, услуг. Итоги таких общественных обсуждений, после их анализа, обобщения и, возможного, рейтингования по предпочтениям, докладывают на заседании управляющего совета члены комиссии, рабочей группы по изучению общественного заказа на дополнительное образование.

Управляющий совет, в результате заинтересованного и уважительного к позициям сторон обсуждения, может разработать предложения и рекомендации учредителю по внесению в муниципальное задание тех или иных наиболее востребованных дополнительных образовательных программ, услуг, из числа тех, которые имеет возможность профинансировать из бюджетных средств учредитель, способна реализовать образовательная организация, может и желает реализовывать педагогический коллектив (Рис.3).

**Управляющий совет – «переговорная площадка»,
где представлены интересы всех
заинтересованных в качестве образования сторон**

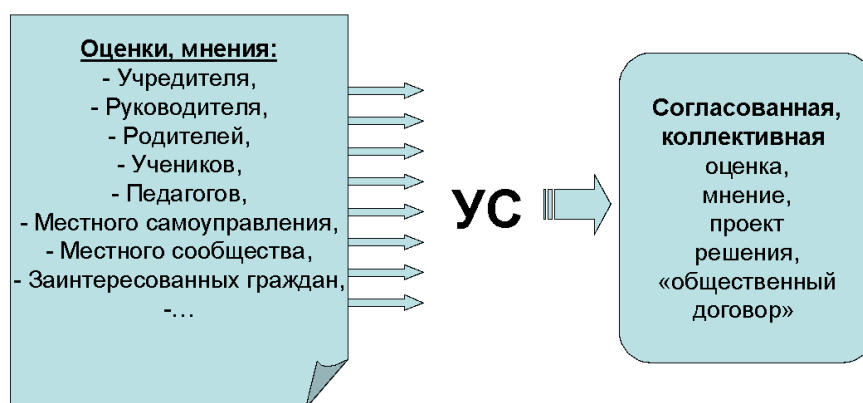


Рис.3. Структурный состав управляющего совета позволяет вынести согласованное решение с учетом позиций и законных интересов всех заинтересованных в деятельности образовательной организации сторон

Функции управляющего совета по изучению общественного мнения, по разработке, обсуждению и принятию рекомендаций и предложений учредителю для внесения в муниципальное задание по вопросам реализации дополнительных образовательных программ, услуг представляется полезным

нормативно закрепить в уставе образовательной организации в части описания функций и полномочий управляющего совета, а также, несколько более подробно и детально, отразить в локальном нормативном акте – в положении об управляющем совете.

Полезной в рамках рассматриваемой модели является отработанная еще на стадии реализации региональных комплексных проектов модернизации образования (2006-2009 гг.) роль и функция управляющего совета по установлению порядка и критериев распределения стимулирующей части фонда оплаты труда работников образовательной организации. В рамках таких полномочий управляющий совет вправе установить среди других критерии оценки качества работы педагогического персонала образовательной организации, стимулирующие педагогов (воспитателей) на участие и на качественную реализацию дополнительных образовательных программ, услуг, внесенных учредителем в муниципальное задание образовательной организации, на привлечение обучающихся к участию в региональных конкурсах, олимпиадах, соревнованиях по тематике дополнительных образовательных программ, услуг.

Такие функции и полномочия управляющего совета по его участию в формировании критериальной базы распределения стимулирующей части фонда оплаты труда работников образовательной организации также должны иметь отражение в уставе образовательной организации в части описания функций и полномочий управляющего совета и в локальном нормативном акте – в положении об управляющем совете. Также полезным является документ под названием «регламент участия управляющего совета в распределении стимулирующей части фонда оплаты труда», описывающий все процедуры действий и участия управляющего совета в установлении ориентиров и критериев материального стимулирования работников образовательной организации.

В городских муниципальных образованиях в рамках этой модели можно наблюдать реализацию следующей тенденции. Учредитель на основании анализа суммы предложений от всей муниципальной сети образовательных организаций по реализации за счет бюджетных средств дополнительных образовательных программ, услуг может оптимизировать распределение по сети образовательных организаций их реализацию. Такая оптимизация заключается в следующем. Имеется возможность избежать дублирования идентичных дополнительных образовательных программ, услуг в рядом расположенных образовательных организациях общего образования. При этом учредитель может предусмотреть в муниципальном задании образовательной организации реализацию дополнительных образовательных программ, услуг для количества обучающихся, включающего количество потенциальных потребителей из соседней (соседних) образовательной организации (организаций). Аналогично в муниципальном задании соседней образовательной организации можно предусмотреть повышенную квоту обучающихся при реализации другого содержания, типа дополнительных образовательных программ, услуг, с учетом потребностей обучающихся не только данной образовательной организаций, но и других, находящихся на разумно доступном расстоянии. Такое перераспределение учредитель может делать исходя также из учета ресурсных кадровых и иных условий и возможностей образовательных организаций.

В определение приоритетов с позиций и из интересов потребителей такого сетевого распределения реализации дополнительных образовательных программ, услуг, а также в независимую (в интересах и с позиций потребителя) оценку качества дополнительных образовательных услуг полезно и необходимо включать создаваемые в настоящее время на основании и в порядке ст. 95.2 Федерального закона «Об образовании в

Российской Федерации» №273-ФЗ от 29.12.2012 г. общественные советы при органах управления образованием.

Участие иного коллегиального органа, например, попечительского совета (в условиях отсутствия в образовательной организации управляющего совета), существенно снижает функциональные возможности в реализации данной модели привлечения общественности в повышении охвата воспитанников и обучающихся программами дополнительного образования в образовательных организациях общего и дошкольного образования именно в силу структурных дефицитов попечительского совета в сравнении с управляющим советом. При реализации данной модели с участием попечительского совета необходимы процедуры совместных заседаний как минимум двух коллегиальных органов – педагогического совета и попечительского совета с желательным участием в них представителя учредителя. Такие процедуры необходимо регламентировать специальным локальным нормативным актом – регламентом проведения такого типа совместных заседаний, обсуждений и принятия решений по предложениям и рекомендациям учредителю.

Представительный орган - совет родителей (в отсутствие управляющего и попечительского совета) возможно самостоятельно включить в реализацию этой организационной модели с теми же изложенными выше условиями и ограничениями. При этом совет родителей (родительский комитет) имеет хорошие функциональные возможности при развитой структуре организации советов родителей по ступеням обучения и классам, группам в изучении общественного мнения и предпочтений родителей в вопросах выбора для реализации дополнительных образовательных программ, услуг, что мы рассмотрели выше во взаимодействии советов родителей с управляющим советом.

1.2. Участие управляющего совета (иного коллегиального органа) в создании условий для реализации программ, услуг дополнительного образования за счет средств получателей образовательных услуг.

Пункт 3 ст. 101 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» №273-ФЗ от 29.12.2012 г. разрешает организациям, осуществляющим «образовательную деятельность за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов» также «осуществлять за счет средств физических и (или) юридических лиц образовательную деятельность, не предусмотренную установленным государственным или муниципальным заданием либо соглашением о предоставлении субсидии на возмещение затрат, на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях».

Пункт 1 этой же статьи определяет: «Платные образовательные услуги представляют собой осуществление образовательной деятельности по заданиям и за счет средств физических и (или) юридических лиц по договорам об оказании платных образовательных услуг. Доход от оказания платных образовательных услуг используется указанными организациями в соответствии с уставными целями». При этом в пункте 2 ст. 101 указано: «Платные образовательные услуги не могут быть оказаны вместо образовательной деятельности, финансовое обеспечение которой осуществляется за счет бюджетных ассигнований...».

Выстраивание отношений с получателями платных дополнительных образовательных услуг регламентируются гражданско-правовым договором возмездного оказания услуг, который заключается от лица образовательной организации ее руководителем с получателем этих платных образовательных услуг в индивидуальном порядке. Примерная форма и содержание такого договора разработана и рекомендована к использованию Минобрнауки

России. При этом существенные условия договора должны определяться сторонами договора.

Часто встречается ситуация, когда в муниципальных образованиях учредитель (орган местного самоуправления) устанавливает заниженные предельные расценки на различные востребованные дополнительные образовательные программы услуги. Такая «внерыночная» административная практика, как правило, только препятствует развитию платных дополнительных образовательных услуг в рамках рассматриваемых организационно-финансовых условиях. Преподаватели зачастую не испытывают желания работать на условиях существенно заниженных против платежеспособного спроса расценках на их труд.

В муниципальных образованиях, где учредитель не вмешивается административно в договорные отношения образовательных организаций с потребителями платных образовательных услуг, либо ориентируется при установлении предельных расценок на реальные рыночные условия, деятельность по реализации платных дополнительных услуг образовательными организациями общего и дошкольного образования получает некоторое развитие. В основном среди автономных образовательных учреждений. Однако, в некоторых муниципальных образованиях учредитель оставляет автономные учреждения в системе казначейского исполнения бюджетов, не «выпуская» их в коммерческие кредитные организации. Трудности финансово-хозяйственной деятельности через систему казначейства является при такой позиции учредителя еще одним серьезным препятствием в развитии платных дополнительных образовательных услуг.

Роль и функции коллегиального органа (управляющего, либо попечительского совета) или представительного органа – совета родителей

при таком способе реализации дополнительных образовательных программ, услуг проявляется, в основном, в следующем.

Коллегиальный орган (управляющий совет, попечительский совет) или представительный орган (совет родителей) наделяется функциями согласования, либо внесения рекомендаций руководителю по содержанию существенных условий договора возмездного оказания услуг, особенно в части ценообразования, а также функциями, как минимум, контроля исполнения сметы расходования средств, поступивших в качестве дохода от деятельности по реализации дополнительных образовательных услуг, а также организации независимой оценки качества и удовлетворенности потребителей предоставленными дополнительными образовательными программами, услугами.

В этом варианте управляющий совет, благодаря своей структурной организации, позволяет реализовать функции по установлению консенсуса по содержанию существенных условий договора возмездного оказания услуг в совместном обсуждении между представителями родителей, педагогических работников и руководителя образовательной организации. Такое совместное решение управляющего совета по содержанию условий договора об оказании платных образовательных услуг вызывает более доверительное отношение со стороны родительского сообщества и повышения уверенности в достижении оптимального соотношения цены и качества предоставляемых услуг. Что создает более благоприятные условия для расширения количества дополнительных образовательных услуг и, соответственно, для повышения охвата обучающихся, воспитанников этими платными дополнительными образовательными услугами.

Максимальный перечень функций и полномочий, которые можно закрепить за управляющим советом в рассматриваемом подходе к реализации платных дополнительных образовательных услуг, состоят в праве

утверждения, либо обязательного согласования сметы расходования финансовых средств, полученных в качестве дохода от реализации платных дополнительных образовательных услуг.

В целях нормативного закрепления перечисленных выше функций и полномочий управляющего совета необходимо в уставе образовательной организации и в положении об управляющем совете внести соответствующие предписания:

«Управляющий совет:

«- представляет (предлагает) рекомендации о стоимости платных образовательных услуг с приложением калькуляции (сметы) соответствующих услуг»

- устанавливает порядок, организует и проводит оценку удовлетворенности родителей обучающихся, воспитанников качеством предоставленных платных дополнительных образовательных услуг».

Изменений и дополнений в структурной организации управляющего совета реализация перечисленных выше функций и полномочий не требуется.

Попечительский совет, если в его состав входят, в основном родители обучающихся, воспитанников, и представительный орган – совет родителей обучающихся также способны реализовать указанные выше функции: согласование сметы расходования финансовых средств, полученных в качестве дохода от реализации платных дополнительных образовательных услуг, заслушивание отчета руководителя образовательной организации об исполнении сметы расходования средств, поступивших в качестве дохода от деятельности по реализации дополнительных образовательных услуг и предоставление информации широкой общественности, организация оценки удовлетворенности родителей обучающихся, воспитанников качеством предоставленных платных дополнительных образовательных услуг.

Для регламентации исполнения таких функций в локальные нормативные акты об этих органах (соответственно, в положение о попечительском совете или в положение о совете родителей) необходимо внести соответствующие дополнения.

Для ведения переговоров и достижения согласия по содержанию существенных условий договоров об оказании платных дополнительных образовательных услуг необходимо предусмотреть формат организации совместных заседаний попечительского совета или совета родителей с педагогическим советом с участием руководителя образовательной организации и регламентировать процедуры проведения такого рода совместных заседаний, принятия согласованных решений отдельным специальным локальным нормативным актом образовательной организации, например, регламентом совместных заседаний педагогического совета и попечительского совета (или совета родителей).

1.3. Участие управляющего, попечительского совета или совета родителей в создании условий для реализации программ, услуг дополнительного образования на условиях благотворительности.

Еще один правомерный подход к обеспечению условий для расширения реализации программ, услуг дополнительного образования с участием коллегиальных, либо представительных органов образовательной организации состоит в организации финансового обеспечения реализации таких программ, услуг на условиях организации благотворительной деятельности.

Не будет излишним указать, что финансирование на условиях благотворительности дополнительной образовательной деятельности возможно только в той ее части, которая не предусмотрена муниципальным

или государственным заданием и не финансируется за счет бюджетных ассигнований.

Преимуществом рассматриваемой организационно-финансовой схемы является отсутствие налогообложения на безвозмездные целевые взносы и благотворительные пожертвования физических и юридических лиц, поступившие на реализацию уставных целей и задач некоммерческой (государственной или муниципальной) образовательной организации.

Благотворительная деятельность регламентируется Федеральным законом «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» N 135-ФЗ от 11.08.1995 г. (в действующей редакции). Статья 1 указанного закона дает следующее определение: «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». Статья 2 этого закона среди целей благотворительной деятельности указывает: «содействие деятельности в сфере образования, науки, культуры, искусства, просвещения, духовному развитию личности».

Статья 4 о праве на осуществление благотворительной деятельности устанавливает:

«1. Граждане и юридические лица вправе беспрепятственно осуществлять благотворительную деятельность на основе добровольности и свободы выбора ее целей...

3. Никто не вправе ограничивать свободу выбора установленных настоящим Федеральным законом целей благотворительной деятельности и форм ее осуществления».

И, наконец, статья 5 говорит о том, что «...Благотворители вправе определять цели и порядок использования своих пожертвований».

Таким образом, образовательная организация вправе привлекать и получать безвозмездные благотворительные пожертвования от любых юридических и физических лиц, граждан, включая родителей (законных представителей) обучающихся. Граждане, включая родителей (законных представителей) обучающихся, воспитанников вправе передавать безвозмездно образовательной организации денежные средства на реализацию уставных задач и видов деятельности. При этом благотворители вправе определять цели и порядок использования своих пожертвований. Из чего следует, что юридические лица и физические лица, включая родителей (законных представителей) обучающихся вправе установить, что их денежные благотворительные пожертвования должны быть израсходованы образовательной организацией, например, на реализацию тех или иных дополнительных образовательных программ, услуг, в том числе, на оплату труда педагогических работников, занятых в предоставлении этих дополнительных образовательных услуг.

Можно предложить, чтобы жертвователи рекомендовали оплачивать труд педагога в зависимости от квалификации, условий труда, иных условий, но без конкретизации стоимости услуги за норму времени.

Тот факт, что в конечном итоге дети благотворителей являются фактическими благополучателями, не отменяет характера организации такой деятельности, как благотворительной, не изменяет содержания прав благотворителей и обязанностей благополучателя – образовательной организации. При этом привлечение благотворительных пожертвований на цели реализации тех или иных дополнительных образовательных программ, услуг от других граждан и юридических лиц только приветствуется, но не является обязательным условием юридического признания в качестве

благотворительной деятельности такого способа организации ресурсного обеспечения деятельности по оказанию дополнительных образовательных услуг. Важно при этом, чтобы и субъективно такая деятельность осознавалась благотворителями – родителями именно как безвозмездная благотворительная деятельность, а не как форма оплаты дополнительных образовательных услуг.

Юридическим оформлением правоотношений между благотворителем (родителем, законным представителем обучающегося, воспитанника) и благополучателем (образовательной организацией) является гражданско-правовой договор между благотворителем и благополучателем. Именно в этом договоре благотворитель указывает цели и порядок расходования благополучателем своего благотворительного пожертвования, его размер, другие важные для благотворителя условия, а благополучатель (образовательная организация) принимает на себя обязательства принять благотворительное пожертвование в указанной благотворителем денежной форме и размере и израсходовать в указанных благотворителем целях и порядке в рамках своей уставной деятельности, которая включает и реализацию дополнительных образовательных программ, услуг. С момента заключения такого договора в простой письменной форме отношения между родителем (законным представителем) обучающегося, воспитанника, иным благотворителем и образовательной организацией становятся юридически отношениями благотворителя и благополучателя в рамках предусмотренной их договором благотворительной деятельности по ресурсному обеспечению из внебюджетных источников деятельности по реализации в образовательной организации дополнительных образовательных программ, услуг.

В реализации рассматриваемой модели организации производства дополнительных образовательных программ, услуг к функциям и полномочиям участвующих в этой деятельности коллегиальных органов

(управляющего или попечительского совета) или представительного органа (совета родителей) правомерно можно отнести следующие:

- деятельность по привлечению ресурсов (проведение кампаний по привлечению благотворителей и добровольцев, включая организацию развлекательных, культурных, спортивных и иных массовых мероприятий, проведение кампаний по сбору благотворительных пожертвований...)¹;

- рекомендации по калькуляции расходования целевых благотворительных пожертвований;

- контроль исполнения и утверждение, либо заслушивание отчета (с последующим представлением информации благотворителям и широкой общественности) об исполнении сметы расходов целевых благотворительных пожертвований на реализацию указанных благотворителем дополнительных образовательных программ, услуг;

- установление порядка, организация и проведение независимой оценки удовлетворенности родителей обучающихся, воспитанников качеством предоставленных дополнительных образовательных программ, услуг.

Первичным и наиболее легитимным источником перечисленных выше функций и полномочий коллегиальных, либо представительного органа родителей (законных представителей) обучающихся, воспитанников является договор благотворителя с благополучателем, где **благотворитель** указывает целевой характер своих пожертвований, в том числе, в части указания порядка и условий использования и расходования предоставленных им благотворительных пожертвований, и указывает на обязательства благополучателя предоставить отчет об использовании целевых благотворительных пожертвований.

¹ Извлечение из статьи 15 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях».

Каких-либо дополнений и изменений в структурной организации попечительского совета или совета родителей при реализации данной модели не требуется. В структуре рабочих групп и комиссий управляющего совета полезно организовать специальную профильную рабочую группу или комиссию по организации благотворительной деятельности (попечительскую комиссию) в целях содействия реализации дополнительных образовательных программ, услуг.

К трудностям реализации описанной выше модели следует отнести необходимость для бюджетных и казенных учреждений осуществлять финансово-хозяйственную деятельность, включая получение благотворительных пожертвований и необходимость соблюдения целевого характера их расходования, через систему казначейства.

Более того, денежные средства необходимо расходовать через конкурсные закупки. Поэтому наиболее предпочтительным является передача в качестве дара или пожертвования имущества, а не перечисление денежных средств.

2. Открытые системы государственно-общественного взаимодействия в образовании: государственно-общественное взаимодействие и управление реализацией программ, услуг дополнительного образования на локальном уровне (образовательная организация).

Формальными обоснованиями представленных ниже подходов к организации государственно-общественного взаимодействия в целях повышения охвата детей программами дополнительного образования в образовательных организациях, в т.ч. дошкольного образования, и совместного, то есть государственно-общественного управления этим взаимодействием, могут служить некоторые положения из статьи 15 Федерального закона об образовании в Российской Федерации» №273 от

29.12.2012 г. о сетевой форме реализации образовательных программ. В частности, пункт 1 этой статьи допускает «возможность освоения обучающимся образовательной программы с использованием ресурсов нескольких организаций», причем не только организаций, каждая из которых осуществляет собственную образовательную деятельность, но «также при необходимости с использованием ресурсов иных организаций», то есть, в том числе организаций, не занимающихся осуществлением образовательной деятельности. «В реализации образовательных программ с использованием сетевой формы наряду с организациями, осуществляющими образовательную деятельность, также могут участвовать ... и иные организации, обладающие ресурсами, необходимыми для осуществления обучения, проведения учебной и производственной практики и осуществления иных видов учебной деятельности, предусмотренных соответствующей образовательной программой». Таким образом, в сетевой форме реализации образовательных программ могут участвовать от двух и более организаций, не все из которых (согласно с их уставами) занимаются образовательной деятельностью. Достаточным признаком, допускающим иные организации к участию совместно, как минимум, с одной организацией, осуществляющей образовательную деятельность, в сетевой, или иначе, в совместной форме реализации образовательных программ, является признак наличия ресурса (любого, включая финансовые ресурсы), необходимого для осуществления обучения, и признак готовности этой иной организации данный ресурс предоставить для сетевой (совместной) формы реализации образовательной программы (образовательных программ).

Пункты 2 и 3 статьи 15 предписывают договорной характер отношений между организациями, использующими предусмотренный данной статьей совместный (сетевой) порядок реализации образовательных программ. При этом требования к содержанию договора о взаимодействии совпадают, в

основном, с общими требованиями к договору о совместной деятельности без образования юридического лица или, иначе, в наиболее полном и развернутом варианте - к договору простого товарищества, предусмотренного главой 55 Гражданского кодекса РФ. Однако, при определенных условиях, есть возможность использовать иные формы гражданско-правовых договоров, обеспечивающих признак совместности действий и деятельности при реализации образовательных программ, включая дополнительные образовательные программы, услуги.

В последнее время для обозначения совместной деятельности, предполагающей объединение ресурсов для осуществления совместной деятельности, государственных и муниципальных юридических лиц, с одной стороны, и негосударственных юридических лиц, с другой стороны, используют термин «государственно-частное партнерство» или «частно-государственное партнерство». При этом по умолчанию подразумевают часто только негосударственные коммерческие организации различных организационно-правовых форм (бизнес). Было бы логичным в рамках такого партнерства рассматривать также и взаимодействие, и объединение ресурсов (включая материальные, в том числе, финансовые ресурсы) государственных и муниципальных организаций с негосударственными некоммерческими организациями, включая разнообразные общественные объединения, в том числе благотворительные организации. Но указанное выше традиционное понимание термина «государственно-частное партнерство» уже сложилось. Поэтому в дальнейшем, рассматривая взаимодействие и совместную деятельность государственных и муниципальных образовательных организаций с негосударственными некоммерческими организациями и общественными объединениями, то есть с общественными субъектами права, мы будем использовать термин «государственно-общественное взаимодействие». А

управление совместной деятельностью государственных или муниципальных субъектов, с одной стороны, и общественных субъектов, с другой стороны, фактически и по праву их совместное управление, будем называть далее «государственно-общественным управлением» таким сетевым их взаимодействием.

Термин «система» и «система образования» применительно к рассматриваемому объекту мы рассматриваем в контексте определения структуры системы образования согласно статье 10 Федерального закона об образовании в Российской Федерации» №273 от 29.12.2012 г., где в систему образования включены также «4) организации, осуществляющие обеспечение образовательной деятельности...» и «5) объединения юридических лиц, работодателей и их объединений, общественные объединения, осуществляющие деятельность в сфере образования».

Мы понимаем такие системы, как «открытые», в силу того, что такое сетевое взаимодействие принципиально открыто для неопределенного круга физических и юридических лиц.

2.1. Модель сетевого взаимодействия образовательной организации с благотворительной негосударственной организацией.

Модель взаимодействия государственной или муниципальной образовательной организации с негосударственной некоммерческой благотворительной организацией в совместной деятельности, способствующей повышению охвата детей программами дополнительного образования в образовательных организациях, в т.ч. дошкольного образования, в общих чертах выглядит следующим образом.

Члены управляющего совета, или попечительского совета, или совета родителей, как группа граждан, либо любая группа граждан, в частности, группа родителей (законных представителей) обучающихся, воспитанников,

учреждает и регистрирует в качестве юридического лица благотворительную организацию в одной из предусмотренных законодательством для благотворительных организаций организационно-правовых форм из перечня некоммерческих организаций, включая общественные объединения. Например, это может быть благотворительный фонд или общественный благотворительный фонд, в котором учредителями организации формируются на основании устава предусмотренные законом коллегиальные и исполнительные органы управления юридического лица. Благотворительная организация открывает расчетный счет в кредитном учреждении (банке), ведет предусмотренный законом налоговый и бухгалтерский учет и отчетность. На поступающие в благотворительную организацию благотворительные пожертвования налогообложение не осуществляется.

Родители (законные представители) обучающихся, заинтересованные в реализации в образовательной организации тех или иных дополнительных образовательных программ, услуг, в работе кружков, студий спортивных и иных секций и т.п., как благотворители, направляют в благотворительную организацию целевые безвозмездные благотворительные пожертвования. В договоре с благотворительной организацией благотворитель указывает размеры своих пожертвований, порядок и цели их использования благотворительной организацией, в частности, на ресурсное обеспечение реализации в государственной или муниципальной образовательной организации интересующих его дополнительных образовательных программ, услуг.

Коллегиальные органы образовательной организации и благотворительной организации формируют согласованные существенные условия договора о взаимодействии своих организаций в целях реализации в образовательной организации на условиях сетевого взаимодействия организаций новых дополнительных образовательных программ, услуг из

числа тех, которые определили благотворители в своих договорах с благотворительной организацией. При этом учредители благотворительной организации (а в дальнейшем ее участники или члены) могут выбрать в коллегиальный орган персонально тех же самых родителей и иных граждан, которые избраны и входят в состав коллегиального органа образовательной организации.

Исполнительные органы управления (руководители) образовательной организации и благотворительной организации подписывают согласованный в существенных условиях договор о сетевой форме реализации дополнительных программ, услуг с использованием финансовых ресурсов благотворительной организации.

В договоре указываются:

- 1) вид, уровень и (или) направленность образовательной программы (часть образовательной программы определенных уровня, вида и направленности), реализуемой с использованием сетевой формы;
- 2) статус обучающихся в образовательной организации, правила приема на обучение по образовательной программе, реализуемой с использованием сетевой формы;
- 3) условия и порядок осуществления образовательной деятельности по образовательной программе, реализуемой посредством сетевой формы, в том числе распределение обязанностей между организациями, порядок реализации образовательной программы, характер и объем ресурсов, используемых каждой из сторон;
- 4) выдаваемые документ или документы об обучении, а также организация, осуществляющая образовательную деятельность, которая выдает указанные документы;
- 5) срок действия договора, порядок его изменения и прекращения;
- 6) другие условия сетевого взаимодействия организаций.

Поскольку в данном случае одной стороной договора является благотворительная организация, такой договор может иметь подчеркнуто безвозмездный, благотворительный характер для образовательной организации, согласно которому благотворительная организация в этом варианте только предоставляет часть необходимых ресурсов (в имущественной, в том числе в денежной форме) в целях создания необходимых условий для реализации в образовательной организации дополнительных образовательных программ, услуг.

Одной из форм предоставления со стороны благотворительной организации ресурса в денежной форме в данном случае может быть обязательство выплатить педагогическому работнику (работникам), непосредственно занятому в реализации дополнительных образовательных программ, услуг, единовременные или периодические (раз в полугодие, раз в квартал) благотворительные выплаты (гранты) поощрительного, стимулирующего характера по решению органа управления благотворительной организации и от ее лица в качестве признания и оценки личного вклада работника в дело расширение охвата обучающихся, воспитанников дополнительными образовательными программами, услугами. Общая сумма таких выплат определяется поручением со стороны благотворителей в адрес благотворительной организации. В этом варианте не возникает трудовых отношений между педагогическим работником и благотворительной организацией и с суммы единовременной благотворительной выплаты (или нескольких в течение года выплат) будет исчисляться только НДФЛ в случае, если сумма выплат превышает 4000 рублей.

Если договором благотворителя с благотворительной организацией предусмотрено приобретение имущества, необходимого для обеспечения образовательного процесса, из средств благотворительных пожертвований,

тогда благотворительная организация приобретает такое имущество и передает его образовательной организации на условиях договора дарения или договора целевого безвозмездного пользования (ссуды).

Как правило, в индивидуальных договорах благотворителя с благотворительной организацией первый не указывает среди условий максимальное количество обучающихся, получающих дополнительные образовательные услуги в рамках профинансированной им программы. В этом случае по договоренности между органами управления благотворительной и образовательной организациями в группу обучающихся по данной дополнительной образовательной программе могут быть зачислены также обучающиеся из малообеспеченных семей, неполных, семей с инвалидами и т.п. без условия, что родители таких обучающихся участвуют в благотворительных пожертвованиях. В этом случае такое сетевое взаимодействие будет иметь действительно благотворительный характер не только юридически, но и фактически.

Управление такой совместной деятельностью и фактически, и по содержанию договоров между организациями является совместным, то имеет государственно-общественный характер. В нем участвует в той или иной форме и роли также орган государственно-общественного управления образовательной организации.

Представить работу так организованной модели государственно-общественного взаимодействия можно на примере следующего кейса (Рис.4).

Попечительский совет муниципальной средней образовательной школы на конференции родителей обучающихся провел учредительное собрание и создал благотворительный общественный фонд. Далее он провел кампанию по привлечению благотворительных пожертвований среди родителей, заинтересованных в получении их детьми дополнительных образовательных

услуг по более углубленному изучению информационно-коммуникационных технологий.

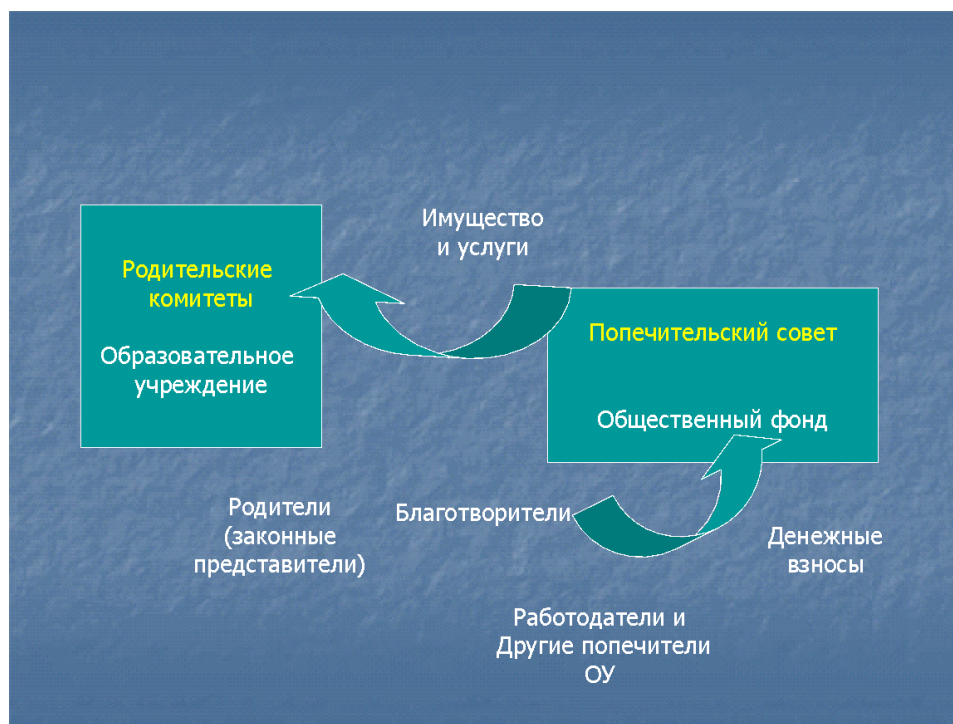


Рис.4. Схема взаимодействия образовательной и благотворительной организации

Из собранных средств фонд, согласно поручениям родителей-благотворителей, изложенным ими в договоре с фондом, осуществлял благотворительные выплаты преподавателям, ведущим кружки по возрастным категориям по программам дополнительного углубленного изучения ИКТ. Также фонд приобрел и передал в безвозмездное целевое пользование комплект компьютеров и другого необходимого оборудования для полноценного компьютерного класса. Среди целей использования переданного оборудования фонд указал также безвозмездное его использование и в основном образовательном процессе этой общеобразовательной организации.

В дальнейшем фонд осуществляет ежегодную благотворительную ресурсную поддержку, в том числе направленную на повышение охвата детей различными программами дополнительного образования.

Реализация данной модели не требует дополнительных локальных актов, а также структурно-функциональных дополнений и изменений в системе государственно-общественного управления в образовательной организации.

Для создания и регистрации в качестве юридического лица требуется разработка устава благотворительной организации и необходимого комплекта других ее локальных нормативных и иных правовых актов. Перечень этот является стандартным для благотворительных организаций и находится в открытом доступе, в частности на сайтах министерства юстиции РФ и его региональных управлений.

Структурно-функциональный состав органов управления благотворительной организации определен федеральными законами «О некоммерческих организациях» № 7 от 12.01.1996 г., «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» N 135-ФЗ от 11.08.1995 г. (в действующих редакциях), а также, в случае использования организационно-правовых форм общественных объединений, федеральным законом «Об общественных объединениях» № 82 от 19.05.1995 (в ред. от 21.07.2014 г.).

Договоры благотворителя с благотворительной организацией, договоры дарения и безвозмездного пользования (ссуды) также являются стандартными по форме (определены Гражданским кодексом РФ) и различаются только конкретикой содержания их существенных условий, которые согласуются сторонами договора.

Положительными моментами для образовательной организации в рамках данной модели являются:

- привлечение благотворительных пожертвований в другое юридическое лицо с переносом на него всей юридической ответственности, связанной с их привлечением, целевым расходованием, учетами и отчетностью, в том числе перед благотворителями-родителями;
- денежные средства поступают и расходуются не в системе казначейства, что обеспечивает их мобильность, доступность и своевременное целевое использование;
- денежные средства на приобретение имущества расходуются негосударственной некоммерческой организацией, что исключает конкурсный порядок приобретения товаров и услуг;
- оплата труда педагогических работников, занятых в оказании дополнительных образовательных услуг, не требует изменений в штатном расписании, выплаты с этих денежных средств отчислений во внебюджетные фонды (пенсионный, социального страхования и проч.), проводки их по бухгалтерским учетам образовательной организации и т.п.;
- исполнение педагогическим работником своих обязанностей по реализации дополнительных образовательных программ не регламентируется трудовыми отношениями;
- на такие выплаты педагогическому работнику не распространяются распоряжения органа местного самоуправления об установлении предельных почасовых расценок на оказание дополнительных образовательных услуг (в тех муниципальных образованиях, где такие ограничения введены для образовательных организаций).

2.2. Модель сетевого взаимодействия образовательной организации с некоммерческой организацией или общественным объединением.

Рассмотренная выше модель имеет трудности в реализации не юридического или организационного характера, а скорее психологического. В

нашем «рыночном» обществе у большинства родителей в сознании не отражается как благотворительная его деятельность по финансированию дополнительных образовательных программ, услуг. В случае проверок такие родители привычно поясняют, что оплачивают дополнительные образовательные услуги для своих детей. Это создает сложности для благотворительных организаций, так как проверяющие органы в таких случаях пытаются использовать такое искаженное субъективное толкование родителей для формулирования обвинения в «притворной» благотворительной деятельности.

Эта, как показывает практика, непростая проблема может быть разрешена в предлагаемой ниже модели сетевого взаимодействия с некоммерческой организацией или общественным объединением, не позиционирующей себя в качестве благотворительной организации.

Аналогично с предыдущей моделью группа родителей обучающихся, воспитанников (в том числе, входящих в состав управляющего, попечительского совета или совета родителей) учреждает некоммерческую организацию или общественное объединение и регистрирует в качестве юридического лица в порядке, предусмотренном законодательством².

В данной модели подходящими являются только организации, основанные на членстве. Таких организационно-правовых форм две – некоммерческое партнерство и общественная организация.

Членство в организации необходимо, чтобы организация имела право устанавливать размеры и собирать членские взносы, которые также как и благотворительные пожертвования не подлежат налогообложению

Структура управления в организациях, основанных на членстве, предельно демократическая. Высшим органом управления является общее собрание членов организации. Этот орган имеет перечень исключительных

² Федеральные законы «О некоммерческих организациях» № 7 от 12.01.1996 г., «Об общественных объединениях» № 82 от 19.05.1995 г.

полномочий по управлению организацией. В организации также создается по решению высшего органа постоянный коллегиальный орган управления, формируемый посредством процедур выборов. Также высший орган формирует коллегиальный или единоличный исполнительный орган управления (в последнем случае – руководитель организации). Перечисленные органы управления организацией полномочны организовывать сетевое взаимодействие, совместную деятельность с образовательной организацией, в том числе в целях реализации новых дополнительных программ, услуг.

Управление таким взаимодействием между государственной или муниципальной образовательной организацией и коллективным общественным субъектом права строится на договорной основе и, по сути, имеет государственно-общественный характер.

При этом членами органов управления негосударственной организации могут быть избраны также и родители, входящие также в тот или иной коллегиальный или представительный орган образовательной организации. В свою очередь управляющий совет образовательной организации вправе кооптировать в состав своих членов представителя негосударственной организации.

В организацию в качестве членов вступают родители обучающихся, которые желают профинансировать реализацию в школе тех или иных новых дополнительных образовательных услуг для своих детей. В отличие от рассмотренной выше предыдущей модели, вместо благотворительных пожертвований в этой модели используются членские взносы родителей – членов общественной организации или некоммерческого партнерства. По решению органов управления финансовые ресурсы организации, сформированные из членских взносов, направляются на ресурсное

обеспечение реализации дополнительных образовательных программ, услуг в образовательной организации, где обучаются их дети (рис.5).

Использование ресурсов общественной организации или некоммерческого партнерства здесь может быть осуществлено в аналогичном с предыдущей моделью порядке на основе договора о сетевом взаимодействии с образовательной организацией, а также договоров дарения или безвозмездного целевого пользования имуществом.



Рис.5. Схема взаимодействия образовательной организации с общественной организацией, поддерживающей расширение дополнительных образовательных услуг

Есть и иной вариант оплаты труда педагогических работников, задействованных в реализации дополнительных образовательных услуг, допустимый в рассматриваемом варианте. Общественная организация или некоммерческое партнерство может заключить с преподавателем (преподавателями) трудовой договор и затем, в порядке заключенного с

образовательной организацией договора о предоставлении квалифицированного персонала безвозмездно предоставить преподавателя (преподавателей) в распоряжение руководства образовательной организации в целях организации руководством образовательной организации оказания дополнительных образовательных услуг оговоренного содержания, типа и вида. Со стороны образовательной организации оказание дополнительных образовательных услуг для своих обучающихся выглядит юридически и фактически как предоставление бесплатных образовательных услуг с использованием всех других необходимых ресурсов образовательной организации (помещения, оборудование и т.д.). Использование этих ресурсов в совместной сетевой деятельности также предусмотрено договором образовательной организации с негосударственной организацией. Последняя также предоставляет в рамках этого договора принадлежащий ей ресурс – оплаченный квалифицированный труд педагогического работника (работников).

Помимо альтернативной схемы организации финансово-хозяйственного обеспечения определенных услуг дополнительного образования, такая модель прямо и непосредственно вовлекает родителей, самих учеников в организацию и управление данными видами образовательной деятельности, прививает учащимся навыки и ценности цивилизованной социальной самореализации в правовом поле гражданского общества.

Приведем для иллюстрации следующий кейс по использованию данной модели. Данная модель с 1998 года используется в виде молодежной³ общественной организации на базе муниципальной образовательной организации для поддержки углубленного дополнительного изучения информатики в специально выделенных на всех ступенях обучения последовательности классов (с литерой «и»).

³ В молодежной общественной организации допускается полноправное членство граждан с 14-летнего возраста.

Учителя, учащиеся с 14 лет и родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся вступают в члены такой организации, родители вносят регулярные членские взносы. Эти внебюджетные доходы используются на поддержку функционирования и развитие технического оснащения компьютерного парка всей школы, на оплату самой общественной организацией дополнительного труда педагогов за уроки и часы дополнительного образовательного процесса. Компьютерный класс, закупленный ранее попечительским фондом и остающийся на его балансе, используется по разрешению фонда для досуговой и развивающей работы не только с учениками из классов «И», но и с другим обучающимися во внеурочное время и в каникулы. Это еще и школьный открытый компьютерный клуб, но под руководством и с сопровождением педагогов, с собственными информационно-образовательными ресурсами, программами развивающих и познавательных мероприятий, игр, соревнований. Он сформировал и поддерживает микрорайонную кампусную («Интранет») и локальную школьную сеть, открытые в Интернет. Один из технических каналов связи – сеть местного коммерческого кабельного телевидения, с которой общественная организация находится в договорных партнерских отношениях. Организация обеспечивает функционирование школьного сервера и размещенного на нем школьного портала. Сначала дети и родители этой общественной организации освоили дистанционное общение со школой, с администрацией, с классными руководителями. Теперь это осваивают и другие ученики и родители с помощью и при поддержке членов этой молодежной организации. Эта молодежная организация выигрывала грантовые конкурсы по информатизации образования и тем самым привлекала в школу дополнительные ресурсы развития.

Реализация данной модели также не требует дополнительных локальных актов, а также структурно-функциональных дополнений и

изменений в системе государственно-общественного управления в образовательной организации.

Для создания и регистрации в качестве юридического лица требуется разработка устава негосударственной организации и необходимого комплекта других ее локальных нормативных и иных правовых актов. Перечень этот является стандартным для некоммерческих организаций и общественных объединений и находится в открытом доступе, в частности на сайтах министерства юстиции РФ и его региональных управлений.

Структурно-функциональный состав органов управления некоммерческой организации и, соответственно, общественного объединения определен федеральными законами «О некоммерческих организациях» № 7 от 12.01.1996 г., «Об общественных объединениях» № 82 от 19.05.1995 (в ред. от 21.07.2014 г.).

Договоры о совместной деятельности (сетевом взаимодействии в терминологии Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» №273-ФЗ от 29.12.2012г.), договоры дарения и безвозмездного пользования (ссуды) также являются стандартными по форме (определены Гражданским кодексом РФ) и различаются только конкретикой содержания их существенных условий, которые согласуются сторонами договора.

Положительными моментами для образовательной организации в рамках данной модели являются:

- привлечение денежных средств в другое юридическое лицо с переносом на него всей юридической ответственности, связанной с их привлечением, целевым расходованием, учетами и отчетностью, в том числе перед благотворителями-родителями;
- денежные средства поступают и расходуются не в системе казначейства, что обеспечивает их мобильность, доступность и своевременное целевое использование;

- денежные средства на приобретение имущества расходуются негосударственной некоммерческой организацией, что исключает конкурсный порядок приобретения товаров и услуг;
- оплата труда педагогических работников, занятых в оказании дополнительных образовательных услуг, не требует изменений в штатном расписании, выплаты с этих денежных средств отчислений во внебюджетные фонды (пенсионный, социального страхования и проч.), проводки их по бухгалтерским учетам образовательной организации и т.п.;
- исполнение педагогическим работником своих обязанностей по реализации дополнительных образовательных программ не регламентируется трудовыми отношениями с образовательной организацией, все гарантии берет на себя некоммерческая организация;
- на такие выплаты педагогическому работнику не распространяются распоряжения органа местного самоуправления об установлении предельных почасовых расценок на оказание дополнительных образовательных услуг (в тех муниципальных образованиях, где такие ограничения введены для образовательных организаций);
- членские взносы по аналогии с «клубными взносами» психологически менее воспринимаются сознанием родителей как прямая оплата дополнительных образовательных услуг для их детей.

2.3. Модель сетевого взаимодействия образовательной организации с негосударственной (частной) образовательной организацией.

Данная модель имеет те же законодательные и иные нормативные правовые обоснования, что и рассмотренные выше две предыдущие модели, направленные на привлечение общественности к управлению процессами повышения охвата детей дополнительными образовательными программами, услугами в общем и дошкольном образовании. Здесь сетевое взаимодействие

муниципальной образовательной организации выстраивается с негосударственной (частной) образовательной организацией, имеющей лицензию на осуществление образовательной деятельности и реализующей услуги дополнительного образования детей во взаимодействии с муниципальной (или государственной) образовательной организацией на условиях объединения и совместного использования принадлежащих сторонам ресурсов.

В рассматриваемой модели существенным является выбор организационно-правовой формы из перечня, предусмотренного законодательством для некоммерческих организаций. Предпочтительнее в рассматриваемом случае форма некоммерческой организации, основанная на членстве, то есть некоммерческое партнерство. Что будет понятно ниже (рис.6).



Рис.6. Взаимодействие муниципальной образовательной организации с частной образовательной организацией

В рассматриваемой модели деятельность по оказанию дополнительных образовательных услуг становится самостоятельной, самоорганизованной, самоуправляемой деятельностью граждан, осуществляемой под их ответственность. Говоря иначе, дополнительная образовательная деятельность осуществляется с участием самих граждан, под их управлением, в рамках юридически оформленного общественного субъекта права во взаимодействии с государственной или муниципальной образовательной организацией.

Понять функционирование такой модели предпочтительнее на примере следующего кейса (описания примера практики). Данная модель работает в течение более 15 лет на базе муниципальной средней общеобразовательной школы №143 г. Красноярска. Негосударственная (частная) образовательная организация дополнительного образования детей в организационно-правовой форме некоммерческого партнерства под названием «Школа менеджеров» имеет лицензию на оказание дополнительных платных образовательных услуг – экономика, право, иностранные языки, информатика и др. Некоммерческая организация обладает всеми правами юридического лица, имеет свое руководство, баланс, бухгалтерию, педагогический персонал. Взаимоотношения с родителями (законными представителями) учеников, получающих в рамках данной негосударственной образовательной организации дополнительное образование, строятся на двух разных правовых основаниях:

- на основе соответствующих договоров на оказание платных дополнительных образовательных услуг;
- родители учащихся вступают в члены некоммерческой организации и берут на себя обязательство соблюдать устав организации и, как предусмотрено уставом, вносить членские взносы.

Здесь нужно отметить, что учредителями и членами некоммерческого партнерства могут быть и иные, кроме родителей, физические лица, например, директор школы, педагоги, другие лица, а также юридические лица, включая коммерческие организации, в частности, заинтересованные в реализации тех или иных профориентационных дополнительных образовательных программ.

Структура доходов такой некоммерческой организации выглядит следующим образом:

1. Ежемесячная плата за дополнительные образовательные услуги, вносимая в размере, в порядке и в сроки, определенные договором организации с родителями (законными представителями) учащихся.
2. Членские взносы членов некоммерческой организации (родители, иные физические и юридические лица): члены организации могут получать предусмотренные уставом для своих членов услуги организации, включая образовательные услуги, бесплатно; при этом членские взносы не могут быть признаны платой за такие услуги.
3. Добровольные пожертвования и целевые взносы любых физических и юридических лиц, спонсоров, вовлекаемых специальной работой по привлечению ресурсов, гранты некоммерческим организациям из государственных и негосударственных источников и др.

Доходы, получаемые согласно п.п. 2 и 3 не подлежат налогообложению по определению в соответствии с действующим в отношении некоммерческих организаций налоговым законодательством.

Из всех этих доходов частная образовательная организация оплачивает труд педагогических работников, занятых в оказании дополнительных образовательных услуг в размере, установленном руководством некоммерческого партнерства, производит улучшенный текущий ремонт и дополнительное оборудование классных и иных используемых (арендуемых

и не только) помещений, инженерного и иного оборудования, развивает материально-техническую базу как дополнительного, так и основного образовательного процесса, оплачивает повышение квалификации педагогического персонала, аренду используемых помещений и др.

В данном примере использование помещений муниципальной образовательной организации основано на договоре аренды, хотя это не единственно возможный вариант.

Согласно договора о сетевом взаимодействии муниципальная образовательная организация осуществляет для обучающихся образовательный процесс по обязательным программам общего образования, а некоммерческое партнерство оказывает этим же учащимся услуги дополнительного образования. При этом расписание и чередование уроков, относящихся к разным образовательным программам и правовым субъектам их реализации, оптимально сочетаются во взаимодействии завучей этих образовательных организаций. Ученики здесь являются одновременно обучающимися в муниципальной образовательной организации и в частной образовательной организации по соответствующим программам обучения.

Следует отметить основные позитивные эффекты такой организационно-финансовой схемы производства дополнительных образовательных услуг:

- снижение издержек налогообложения, минимизация налогооблагаемой базы;
- мобильность в использовании денежных ресурсов, проходящих «мимо» казначейской системы;
- свобода от конкурсного порядка приобретения имущества и услуг, включая услуги охраны;
- свобода в выборе системы и размеров оплаты труда педагогов и обслуживающего персонала в штате частной образовательной организации,

что влияет существенным образом на профессиональный потенциал педагогических и иных кадров частной образовательной организации и качество образовательных услуг, а, значит, и на их цену, во многом зависящую от качества, т.е., в конечном итоге, на размер доходов от этого вида деятельности.

В результате такого тесного сетевого взаимодействия и общего контингента обучающихся, представители родителей, педагогов и старших обучающихся избираются наряду с другими в управляющий совет муниципальной образовательной организации. А также представитель руководства некоммерческого партнерства по процедуре кооптации включается в состав членов управляющего совета муниципальной образовательной организации. Таким образом, представители частной образовательной организации участвуют в совместном с другими участниками образовательных отношений государственно-общественном управлении муниципальной образовательной организацией.

Вопросы качества дополнительных образовательных услуг могут обсуждаться только в органах управления, оценка их качества – внутренняя компетенция органов управления такого гражданского института. Именно поэтому контроль качества образовательных услуг здесь имеет непосредственно общественный характер, сопряженный с существующим государственным контролем качества образовательной деятельности, т.е. имеет непосредственно государственно-общественный характер. Сама дополнительная образовательная деятельность, осуществляемая в таком подходе, является совместной деятельностью производителя образовательной услуги и его потребителя – обучающегося, его родителей (законных представителей), является непосредственно совместной и совместно управляемой образовательной деятельностью, как юридически, так и фактически. Таким образом – это форма наиболее прямой и

непосредственной реализации принципа государственно-общественного управления образованием.

Отвлекаясь от рассмотренного кейса, следует отметить, что сетевое взаимодействие в такой модели может быть построено не только на основе арендных отношений. Перспективным здесь является использование норм главы 55 Гражданского Кодекса РФ о договоре простого товарищества в его некоммерческом варианте. В рамках сетевого взаимодействия в режиме простого товарищества муниципальная образовательная организация вправе выделить для совместной деятельности с частной образовательной организацией необходимые помещения, принять от частной образовательной организации имущество и финансовые средства не в качестве оплаты за услуги или за аренду помещений, а как вклад в совместное имущество товарищей и как вклад в общее имущество в погашение убытков от совместной деятельности. Такой приход денежных средств налогами не облагается, учитывается, используется и расходуется в соответствии с правилами ведения совместной деятельности, правилами бухгалтерского и налогового учета и отчетности при осуществлении совместной деятельности (простого товарищества).

При реализации данной модели не требуется структурно-функциональной реорганизации государственно-общественного управления муниципальной образовательной организации.

Для создания и регистрации в качестве юридического лица требуется разработка устава негосударственной организации и необходимого комплекта других ее локальных нормативных и иных правовых актов. Перечень этот является стандартным для некоммерческих организаций и находится в открытом доступе, в частности на сайтах министерства юстиции РФ и его региональных управлений.

Структурно-функциональный состав органов управления некоммерческой организации определен федеральным законом «О некоммерческих организациях» № 7 от 12.01.1996 г.

Договоры о совместной деятельности (сетевом взаимодействии в терминологии Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» №273-ФЗ от 29.12.2012г.), договор аренды, договоры дарения и безвозмездного пользования (ссуды) также являются стандартными по форме (определены Гражданским кодексом РФ) и различаются только конкретикой содержания их существенных условий, которые согласуются сторонами договора. Управление сетевым взаимодействием между государственным (муниципальным) и общественным субъектом, по сути государственно-общественное, в части его структурно-функционального состава регламентируется договором о сетевом взаимодействии.

3.3. Открытые системы государственно-общественного взаимодействия в образовании: государственно-общественное управление сетевым взаимодействием в реализации программ, услуг дополнительного образования.

Предлагаемые вниманию ниже модели являются моделями количественного увеличения (в сравнении с рассмотренными выше) сетевых связей и взаимодействий, структурно-функционального состава государственно-общественного управления совместной сетевой деятельностью, в основном – в создаваемых новых общественных субъектах, приспособленных к сетевому взаимодействию одновременно со многими муниципальными образовательными организациями. В предельном варианте – со всей сетью муниципальных образовательных организаций общего, дошкольного и дополнительного образования. Взаимодействия с последними

здесь не будем рассматривать, следуя техническому заданию настоящего государственного контракта.

Следует отметить, что количественное увеличение субъектов сетевого взаимодействия до размеров муниципальной сети образовательных организаций создает новые качественные эффекты.

Например, малые фонды (рассмотренные выше) при отдельных образовательных организациях имели мало шансов на привлечение денежных ресурсов в грантовых конкурсах региональных бюджетов и крупных негосударственных фондов (РусАЛ, СУЭК и др.). Также малые фонды не имели серьезных шансов заинтересовать работодателей и их объединения. Большие сетевые фонды с оборотом благотворительных пожертвований от нескольких десятков (г. Красноярск) до более ста (г. Москва) миллионов рублей благотворительных пожертвований становятся партнерами в благотворительной деятельности не только малого и среднего бизнеса, но и объединений работодателей, крупных коммерческих организаций и созданных ими благотворительных фондов. Привлеченные от этих субъектов дополнительные финансовые ресурсы могут быть направлены на реализацию значимых проектов развития дополнительного образования детей в масштабах сети образовательных организаций целого муниципального образования под контролем и совместным управлением общественных и муниципальных субъектов в сфере образования, то есть здесь уже проявляются признаки не только государственно-общественного взаимодействия и управления, но признаки частно-государственно партнерства в узком смысле понимания этого термина – с привлечением в сферу образования на безвозмездных условиях ресурсов коммерческого сектора (бизнеса).

3.1. Модель взаимодействия муниципальной сети образовательных организаций общего и дошкольного образования с благотворительной организацией.

Представить данную модель сетевого взаимодействия и государственно-общественного управления этим взаимодействием, в том числе в целях повышения охвата детей программами дополнительного образования в образовательных организациях общего и дошкольного образования, также целесообразно на примере одного из кейсов.

В апреле 2002 года в Советском районе г. Красноярска (территория города на тот момент времени с населением 240 тыс. человек) был создан благотворительный фонд попечительства об образовании (БФПО). Учредить фонд согласились 14 коммерческих юридических лиц. Но уже через полтора года в обсуждении и утверждении общерайонной годовой благотворительной программы БФПО участвовали более 300 представителей работодателей района.

Бюджет фонда в первый год его деятельности (2002-2003) составлял чуть менее 1 млн. руб. Бюджет 2003-2004 составил уже 2,9 млн. рублей, 2004-2005 – 3,3 млн. рублей, к 2009 году бюджет фонда превысил 45 млн. руб.

Максимальный разовый взнос коммерческого юридического лица в первый год не превышал 30 тыс. рублей, в 2005 году уже поступил первый разовый благотворительный взнос в размере 200 тыс. рублей от одной из коммерческих организаций, в 2007 и 2008 гг. разовые взносы от нескольких коммерческих организаций превысили размер в 3 млн. руб.

Доходы фонда формируются из двух принципиально различных по направлениям использования и способу управления этим использованием финансовых потоков. Один «этаж» доходов составляют взносы учредителей,

иных коммерческих юридических и частных лиц, районного объединения работодателей на уставную деятельность фонда. Эти средства используются на реализацию общерайонных благотворительных программ фонда. Второй «этаж» - целевые взносы физических, включая родителей, и юридических лиц на субсчета отделений фонда, созданных на базе образовательных организаций общего, дошкольного и дополнительного образования. Эти средства расходуются каждым самоуправляемым отделением фонда самостоятельно, в соответствии со сметами, утвержденными родительскими собраниями и их выборными органами – попечительскими советами, родительскими комитетами, управляющими советами общеобразовательных и дошкольных образовательных организаций. С развитием промежуточного «этажа» - социально-образовательных округов образуется третий тип привлечения и использования ресурсов фонда и управления этим использованием на совместные проекты образовательных организаций той или иной территории такого округа района.

Создать самостоятельные благотворительные фонды могли позволить себе немногие самые крупные школы. А вот структурные необособленные подразделения БФПО, фактически выполняющие все функции «малого» фонда – партнера школы или детского сада, описанные в рассмотренных выше моделях, пользуются у школ и детских садов большой популярностью. К 2009 году в сетевом взаимодействии с фондом участвовали 96 образовательных организаций общего и дошкольного образования. Большая часть отделений фонда стала партнерами школ и детских садов в реализации дополнительных образовательных услуг, беря на себя финансово-хозяйственную часть по ресурсному обеспечению этой деятельности.

В работе с образовательными организациями БФПО представляет собой фактически объединенные в единое юридическое лицо 96 фондов при

школах и детских садах. У каждого из них есть субсчет, собственная смета привлекаемых и расходуемых благотворительных взносов. Смета на учебный год и отчет о ее выполнении утверждается самими родителями на общих собраниях, конференциях в школах и детских садах. Текущий постоянный контроль расходования по каждому образовательному учреждению ведут попечительские советы детских садов и управляющие советы школ, а не руководители образовательных учреждений. Поэтому именно благотворители – родители обучающихся и воспитанников в лице своих выборных представителей решают - сколько привлечь дополнительных средств и на какие нужды и цели детского сада или школы их потратить в текущем учебном году. Ежемесячные текущие расходы БФПО производит только при письменном их подтверждении со стороны выборного председателя попечительского или управляющего совета. Ежемесячно они получают от бухгалтерии БФПО результаты аналитического и бухгалтерского учета.

БФПО в соответствии с законом проводит ежегодный внешний аудит своей финансово-хозяйственной благотворительной деятельности, ежегодно отчитывается перед федеральной налоговой службой, управлением министерства юстиции по Красноярскому краю.

За время работы БФПО реализованы достаточно значимые общерайонные проекты в сфере образования: создание муниципальной информационно-образовательной интрасети с выходом в Интернет (сервер, многоканальный вход, оптоволоконная линия – вложения фонда), учреждение и выпуск газеты «Советский район» с тиражом 10 тыс. экземпляров. Финансировались грантовые конкурсы социальных молодежных проектов, спортивно-массовых мероприятий, программа трудовой занятости учащейся молодежи в летнее время, участие одаренных детей в предметных олимпиадах разных уровней (региональный и общероссийский), индивидуальных спортсменов и детско-молодежных спортивных команд в

выездных спортивных соревнованиях российского и международного уровня, формирование общешкольных сетевых образовательных и справочно-информационных ресурсов, развитие управленческих коммуникаций в электронной форме, грантовые конкурсы для детских садов, строительство пяти микрорайонных спортивных павильонов (стоимостью 0,5 млн. руб. каждый) с последующей передачей их и дополнительно приобретенного спортивного инвентаря в районную детско-юношескую муниципальную спортивную школу для спортивной работы по месту жительства с детьми и молодежью и т.п.



Рис.7. Структура органов управления БФПО



Рис.8. Организационная структура БФПО

Об опыте благотворительной деятельности БФПО в период с 2007 года по настоящее время вышло более 12 публикаций в федеральных периодических изданиях педагогической направленности (журналы «Народное образование», «Справочник руководителя образовательного учреждения», «Справочник руководителя дошкольного образовательного учреждения», «Юридический журнал директора школы» и др.).

Аналогичный кейс для раскрытия основных свойств и возможностей представляемой модели сетевого взаимодействия общественного субъекта с государственными (муниципальными) образовательными организациями

можно привести и на примере практики благотворительного фонда «Просвещение» в Южном административном округе г. Москвы.

Представленная модель позволяет решать наряду с многими другими задачами благотворительной поддержки образовательных организаций также задачу привлечения благотворительных пожертвований на финансирование расширения охвата детей дополнительными образовательными программами, услугами и оплату труда в форме единовременных или периодических благотворительных выплат (грантов) педагогическим работникам, занятым оказанием таких дополнительных образовательных услуг адресно во многих десятках образовательных организаций общего и дошкольного образования.

Реализация данной модели не требует дополнительных локальных актов, а также структурно-функциональных дополнений и изменений в системе государственно-общественного управления в образовательной организации общего и дошкольного образования.

Для создания и регистрации в качестве юридического лица требуется разработка устава благотворительной организации и необходимого комплекта других ее локальных нормативных и иных правовых актов. Перечень этот является стандартным для благотворительных организаций и находится в открытом доступе, в частности на сайтах министерства юстиции РФ и его региональных управлений.

Структурно-функциональный состав органов управления благотворительной организации определен федеральными законами «О некоммерческих организациях» № 7 от 12.01.1996 г., «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» N 135-ФЗ от 11.08.1995 г. (в действующих редакциях), а также, в случае использования организационно-правовых форм общественных объединений, федеральным законом «Об общественных объединениях» № 82 от 19.05.1995 (в ред. от 21.07.2014 г.).

Договоры благотворителя с благополучателем, с благотворительной организацией, договоры дарения и безвозмездного пользования (ссуды) также являются стандартными по форме (определены Гражданским кодексом РФ) и различаются только содержанием их существенных условий, которые согласуются сторонами договора.

Данную модель обобщенно можно представить следующим образом (Рис.9).

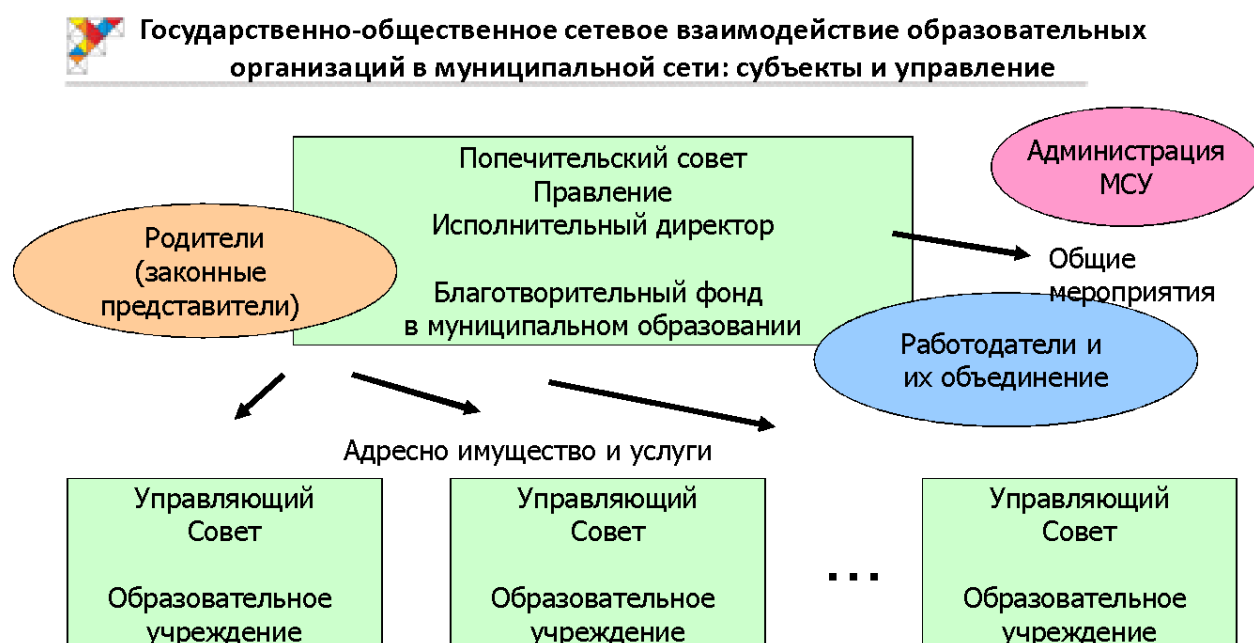


Рис.9. Обобщенное представление модели взаимодействия муниципальной сети образовательных организаций общего и дошкольного образования с благотворительной организацией.

3.2. Модель взаимодействия муниципальной сети образовательных организаций общего и дошкольного образования с некоммерческой организацией или общественным объединением.

Рассмотренная выше в подразделе 2.2 модель сетевого взаимодействия одной образовательной организации с одной некоммерческой организацией или общественным объединением также имеет возможность

количественного увеличения сетевых взаимодействий такого общественного субъекта со многими десятками образовательных организаций в целях внедрения в них новых дополнительных образовательных программ, услуг за счет средств родителей (законных представителей) обучающихся в этих образовательных организациях (Рис.10).

В силу множественности сетевых связей и взаимодействий с многочисленными родителями обучающихся наиболее целесообразным представляется в этом варианте модели перейти с родителей на коммерческие отношения и организовать с ними работу по привлечению средств на внедрение новых программ, услуг дополнительного образования в виде приносящей доход деятельности. В предлагаемой модели сетевого взаимодействия многих образовательных организаций (в предельном варианте – всей сети образовательных организаций муниципального образования) с некоммерческой организацией (или общественным объединением) последняя не позиционирует себя в качестве благотворительной организации и имеет право по закону и по уставу на ведение приносящей доход деятельности.

Взаимоотношения с родителями, желающими содействовать своими денежными средствами получению их ребенком дополнительных образовательных услуг, выстраиваются на основании договора поручения, имеющего возмездный характер.

(законных представителей) в образовательной организации родители обучающихся вносят в некоммерческую организацию оговоренную договором сумму денежных средств. За выполнение условий и задач договора поручения с родителем некоммерческая организация получает вознаграждение. С такого рода доходов исчисляются налоги. Поэтому некоммерческая организация с целью уменьшения расходов, связанных с налогообложением, переходит на упрощенную систему налогообложения. Размер единого налога варьируется в зависимости от объекта налогообложения, который некоммерческая организация выбирает самостоятельно. Объектом налогообложения могут быть доходы организации (т.е. суммы всей выручки), либо доходы, уменьшенные на величину расходов. В первом случае ставка единого налога равна 6 %, во втором – 15 %, но не менее 1 % от суммы доходов. В этом, собственно, и в количестве образовательных организаций, с которыми организовано и осуществляется сетевое взаимодействие в целях расширения охвата детей услугами дополнительного образования, состоят основные различия данной модели и модели, описанной выше в подразделе 2.2. настоящего отчета.

Со стороны каждой образовательной организации, включенной в сетевое взаимодействие с некоммерческой организацией, оказание дополнительных образовательных услуг для своих обучающихся выглядит юридически и фактически как предоставление бесплатных образовательных услуг «своим» обучающимся по выбору их родителей с использованием всех других необходимых ресурсов образовательной организации (помещения, оборудование и т.д.). Использование этих ресурсов в совместной сетевой деятельности также предусмотрено договором образовательной организации с негосударственной организацией. Последняя также предоставляет в рамках этого договора принадлежащий ей ресурс – оплаченный квалифицированный труд педагогического работника (работников).

Управление таким взаимодействием между государственными или муниципальными образовательными организациями и негосударственной некоммерческой организацией строится на договорной основе и, фактически, имеет государственно-общественный характер.

Реализация данной модели также не требует дополнительных локальных актов, а также структурно-функциональных дополнений и изменений в системе государственно-общественного управления в образовательной организации.

Для создания и регистрации в качестве юридического лица требуется разработка устава негосударственной организации и необходимого комплекта других ее локальных нормативных и иных правовых актов. Перечень этот является стандартным для некоммерческих организаций и общественных объединений и находится в открытом доступе, в частности на сайтах министерства юстиции РФ и его региональных управлений.

Структурно-функциональный состав органов управления некоммерческой организации и, соответственно, общественного объединения определен федеральными законами «О некоммерческих организациях» № 7 от 12.01.1996 г., «Об общественных объединениях» № 82 от 19.05.1995 (в ред. от 21.07.2014 г.).

Договоры о совместной деятельности (сетевом взаимодействии в терминологии Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» №273-ФЗ от 29.12.2012г.), договоры дарения и безвозмездного пользования (ссуды) также являются стандартными по форме (определены Гражданским кодексом РФ) и различаются только содержанием их существенных условий, которые согласуются сторонами договора.

Все положительные эффекты для образовательных организаций такой формы организации их сетевого взаимодействия с некоммерческой

организацией, перечисленные для модели, рассмотренной выше в подразделе 2.2 настоящего отчета, сохраняются.

Заключение

В настоящем отчете представлена разработанная модель государственно-общественного взаимодействия и управления образованием, способствующая повышению охвата детей программами дополнительного образования в образовательных организациях, которая представляет собой описание более 3-х вариативных организационных механизмов государственно-общественного управления и взаимодействия и способствует повышению охвата детей программами дополнительного образования в муниципальных и государственных образовательных организациях, в т.ч. дошкольного образования. Данная модель во всех представленных ее вариативных проявлениях апробирована в не менее чем 100 образовательных организациях в течение не менее 10 лет и имеет возможности тиражирования.