

МОЖЕТ ЛИ ПОПЕЧИТЕЛЬСКИЙ СОВЕТ ЭФФЕКТИВНО РАБОТАТЬ В СУЩЕСТВУЮЩЕМ ПРАВОВОМ ПОЛЕ?

Наверное, не от хорошей жизни ведёт система образования столь долгий поиск форм государственно–общественного управления: общественный совет школы, попечительский совет, затем управляющий... Настойчивость эта похвальна, ибо без открытости о демократичной школе говорить не приходится, как и о реальном участии родителей и общественности в её делах. Но вот парадокс: деятельность всех общественных управленческих структур разрушают не только бюрократизм, формализм, но и государственная политика, её нормативно–правовая база, о чём пишет автор статьи, которую мы вам предлагаем. Так, может, надо начинать не с поиска формы общественного управления школой, а с совершенствования законодательства об основах финансово–экономической деятельности образовательных учреждений? Давайте обсудим эту проблему на секции августовского педсовета и доведём свою позицию о ней до правительства и Госдумы. Может, лёд тронется?..

Алексей Каменский,
директор лицея
№ 590
г. Санкт-Петербурга

Традиции попечительства в отечественном просвещении имеют давнюю и богатую историю. Наибольший размах эта деятельность в России приобрела в конце XIX — начале XX века. К тому времени сформировались два направления благотворительности: государственно-общественное и общественно-государственное. В первом случае государство выступало инициатором создания разного уровня попечительских советов: окружных, городских, межшкольных, школьных. Члены императорской семьи, крупные государственные деятели, дворянство и купечество почитали за честь патронировать образовательные учреждения, активно участвовать в обустройстве их жизни. Имена императриц Марии Фёдоровны, Елизаветы Алексеевны, принца П.Г. Ольденбургского навсегда вписаны в историю российского просвещения.

Дореволюционные попечительские советы ведали широчайшим кругом вопросов, начиная с организации питания воспитанников и утверждения учебников и программ и заканчивая помощью малоимущим и проведением благотворительных концертов. Члены школьных попечительских советов приравнивались к государственным чиновникам, имели право носить мундир чиновников 6-го разряда Министерства народного просвещения.

Другое направление благотворительности — общественно-государственное — развивалось благодаря сложившемуся в России классу ярких, одарённых предпринимателей, обладавших необыкновенной широтой души. Семейства Прохоровых, Бахрушиных, Морозовых, Сытиных составили славу и гордость отечественной благотворительности. Мануфактура Прохоровых на Всемирной выставке в Париже получила две золотые медали за организацию быта рабочих и создание учебных заведений. Государство поощряло общественную инициативу частных лиц и добровольных обществ. О наиболее крупных пожертвованиях Министерство народного просвещения докладывало Его Императорскому Величеству.



Только за один 1915 год в России было открыто более тысячи просветительских обществ, издавалось свыше двухсот общественно-педагогических журналов. Несмотря на тяжёлое военное время, начала проводиться государственная реформа системы образования. Весной 1916 года в крупных городах страны прошли педагогические съезды. Эти форумы стали отправной точкой общественных преобразований в России: реформа не только консолидировала учителей, но и нацелила всю страну на построение гражданского общества. Обе попечительские линии — государственно-общественная и общественно-государственная — сомкнулись, приводя общество и государство к социальному партнёрству.

В советское время большую роль в жизни образовательных учреждений стали играть родительские комитеты и школьные советы. При этом нужда в финансовой поддержке с их стороны была невелика, так как государство полностью взяло на себя заботу по материальному обеспечению учебных заведений. Крупные предприятия стали шефствовать над школами, помогая им финансово, а также и непосредственно в проведении тех или иных хозяйственных работ, в решении других насущных вопросов — вплоть до содействия в разрешении социально-бытовых проблем сотрудников. В свою очередь школы помогали предприятиям, участвуя в субботниках, организуя концерты, проводя сезонные сельхозработы, шефствуя над ветеранами.

В связи с перестроечными процессами с начала 90-х годов прошлого века в нашей стране произошло сужение, а затем и кардинальное изменение нормативно-правового поля в сфере сотрудничества образовательных и других государственных учреждений. Полностью разрушился институт шефства, работа которого основывалась на партийно-административной дисциплине. С изменением форм собственности исчезли комиссии содействия семье и школе на производстве, да и сами производства. Сузилась деятельность профсоюзных организаций в учреждениях образования, многие из них самораспустились, так как педагоги перестали видеть в профсоюзе защитника своих интересов. Появилась возможность создания частных школ, и наиболее активная часть родительской общественности пошла именно по этому пути. Лицеи, гимназии, специализированные школы с углублённым изучением предметов всеми силами старались сохранить связь родителей с образовательным учреждением, выстроить новые, ранее не практиковавшиеся взаимоотношения.

В Законе Российской Федерации «Об образовании» продекларирован принцип государственно-общественного характера управления, но на практике он не осуществлён. Само понимание механизма его реализации неоднозначно и допускает разное толкование — от привлечения родителей к финансированию школы и до развития социального партнёрства. Непонятными остаются только правовые основания этой деятельности.

К сожалению, сегодня нормативно-правовая база по этому вопросу не соответствует требованиям времени. Закон РФ «Об образовании» в его современной редакции, а также иные нормативные документы федерального уровня (Бюджетный кодекс, Налоговый кодекс и др.) значительно сократили права и свободы образовательного учреждения. Совместное учредительство теперь допускается только для негосударственных школ. Сужена возможность иметь самостоятельный баланс образовательного учреждения и собственный расчётный счёт в банке.

Региональное законодательство в этом отношении не отстаёт от федерального — появляются документы, которые практически не допускают свободу действий на местах. Региональная нормативно-правовая база в этом вопросе отличается крайней пестротой. Вместе с тем она скудна, зачастую переписывает федеральную, не добавляя в неё ничего существенно нового, не учитывая специфику региона. В результате органы самоуправления в образовательных учреждениях на практике не обладают какими-либо реальными полномочиями. Попечительский совет образовательного учреждения рассматривается лишь как некий «финансово-сырьевой» придаток школы. Он не имеет возможности решать кадровые вопросы. Его деятельность никоим образом не влияет на текущее финансирование школы, которое ведётся государством. Все его решения носят, по сути, рекомендательный характер. Даже простейшие из них, такие, как введение школьной формы или дежурство на перемене, не носят обязательного характера и выполняются только теми, кто за хочет их выполнять.

Несмотря на все трудности, мы в нашей школе со дня основания пытаемся выстраивать государственно-общественное управление. Совет лицея по утверждённому уставу — высший орган управления образовательным учреждением. Если выстроить деятельность



совета грамотно, а именно: обеспечить реальную выборность, отчётность, открытость, то не надо придумывать никаких иных советов (попечительских, управляющих, наблюдательных и других). В Совет учреждения вправе войти представители всех участников образовательного процесса, в том числе в нём могут состоять и попечители. Очень важно, чтобы в совет входили также представители учредителя: это особенно важно для решения спорных вопросов напрямую, без дополнительной волокиты и ненужных посредников. Не менее существенно и введение в состав совета (с правом совещательного голоса) старшеклассников. В школе много лет устраивается игра «Наш город», в ходе которой в течение месяца проводится избирательная кампания по выборам в детскую думу и арбитраж, а также избирается губернатор. Выборы проводятся путём тайного голосования из множества кандидатов. Функционал органов ученического самоуправления предусматривает обязательное участие его членов в работе большого школьного совета. Такой справедливый подход помогает формировать гражданскую позицию детей, способствует активизации урочной и внеурочной работы в школе. Вот как можно представить уровни взаимодействия субъектов образовательного процесса (табл. 1).

Вопросы управления и финансирования неразрывно связаны. Управление без денег не даёт результата, деньги без управления бессмысленны. О бюджетном финансировании говорить почти бесполезно. То, что называется сейчас финансово-хозяйственной самостоятельностью, ограничено настолько жёсткими правилами игры, что для каких-либо самостоятельных решений места фактически не остаётся. Это и безумное требование при покупке любого, даже пустякового, товара представлять выписанные счета на аналогичный товар из других фирм, если они хотя бы на копейку дороже. Это и невозможность выбора фирмы-поставщика или подрядчика (исключительное право сюзерена определять эту фирму «свыше»). Сюда же относится и невозможность изменить постатейное финансирование бюджетных ассигнований — не что иное, как возврат к социалистическому «сверхплановому» хозяйству в условиях капиталистической рыночной экономики. И многое другое.

Но меня как директора школы больше всего, пожалуй, волнует положение, сложившееся с внебюджетными средствами. Я абсолютный сторонник привлечения таких средств в учреждение. Государство, какое бы богатое оно ни было, будет финансировать всегда только общую норму. Если мы хотим, чтобы школы, как и люди, отличались друг

Таблица 1

	Субъект управления	Коллегиальный орган управления	Исполнительный орган оперативного управления	Общее представительство
1	Администрация района	Районный отдел образования	Аппарат районного отдела образования	Совет лицея
2	Администрация школы	Административный совет	Директор лицея	
3	Сотрудники	Общее собрание	Профсоюзный комитет	
		Педсовет	Научно-методический совет	
4	Родители	Родительская конференция	Родительский комитет	
5	Учащиеся	Собрание учащихся	Губернатор	
			Дума	
			Арбитраж	



от друга, а не были похожи, как клоны, то надо признать: необходимо выстраивать систему привлечения дополнительных средств. Вот здесь-то особенную роль и должен, на мой взгляд, играть школьный совет. Он способствует как их активному привлечению, так и рациональному использованию. Вот как на схеме можно отразить пути привлечения и использование средств. Схема требует некоторых комментариев.

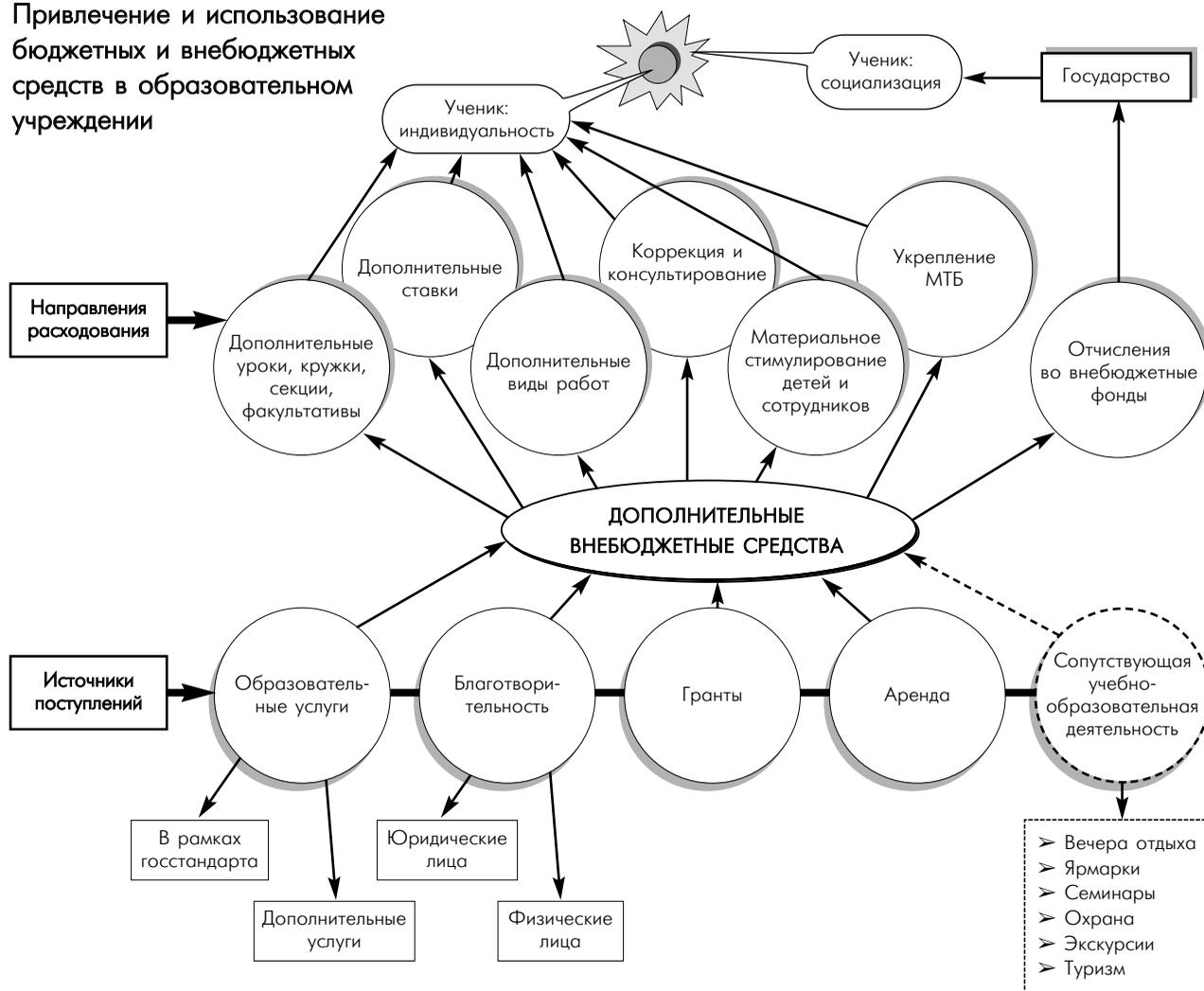
В большинстве образовательных учреждений основной источник поступления внебюджетных средств сегодня — не благотворительность, а образовательные услуги (до 99%), дополнительные заня-

тия, не входящие в стандартный перечень, финансируемый бюджетом. Если родители хотят обучать ребёнка конно-спортивной езде, а школа готова такое обучение проводить, то это и будет дополнительной образовательной услугой. Однако при организации таких услуг должен особенно жёстко соблюдаться принцип добровольности, иначе эта деятельность станет источником постоянных конфликтов.

Следующий источник поступления внебюджетных средств в общеобразовательную школу — благотворительность. Её масштабы в последние годы резко сократились. В определённом смысле это

Схема

Привлечение и использование бюджетных и внебюджетных средств в образовательном учреждении





хорошо, так как в период нехватки мест в образовательных учреждениях под видом благотворительности давались элементарные взятки. Сейчас плачевная демографическая ситуация сама разрешила эту проблему. Если раньше основным мотивом «благотворительной» деятельности было стремление определить ребёнка в желанную школу, то сегодня и этого мотива не стало, а новые не выстроились. К сожалению, наше законодательство благотворительную деятельность никак не стимулирует. А без дополнительных мотивов, просто по велению души, заниматься этим готовы столь немногие, что их вклад не может удовлетворить всех страждущих.

Ещё одним источником дополнительных средств служат различные гранты, в том числе и бюджетные. Они даются, как правило, под определённые, чётко обозначенные цели. Жаль, что часто для большинства школ эти цели остаются неизвестными, т.е. правила игры доводятся лишь до избранных («своих») — они в этой игре и побеждают. Надеемся, что объявленные финансовые вознаграждения школам в рамках реализации приоритетного национального проекта будут распределяться иначе. Хотя прописанные критерии пока весьма туманны. Мне кажется, директоров школ вообще следует обучать способам взаимодействия с различными благотворительными фондами — некоторые руководители не способны составить грамотную программу развития школы.

Для многих образовательных учреждений дополнительным источником дохода, особенно в ситуации нынешней недогруженности, могла бы стать сдача в аренду пустующих помещений. Однако практика, сложившаяся в этой области, совершенно не способствует правильной организации такой деятельности. Школа, сдав помещения в аренду, обязана проводить договоры через городской Комитет управления государственным имуществом, фактически отчуждая от себя свободные площади. После окончания срока

действия договора Комитет госимущества начинает уже самостоятельно «вселять» следующего арендатора, даже если ситуация в школе изменилась и ей самой эти помещения становятся необходимы. К тому же правоохранные структуры априори считают всех директоров жуликами. При таком отношении слово «аренда» влечёт за собой прослушивание личных телефонов руководителя, скрытую видеосъёмку и т.п. Так что многие школы, и наша в том числе, ничего в аренду и не сдают. На языке экономики это звучит как «упущенные возможности».

Наконец, самый нестабильный источник внебюджетных поступлений я бы назвал «сопутствующей социально-образовательной деятельностью». На Западе именно он и определяет основной дополнительный доход государственных школ. Зарубежные школьники проводят благотворительные вечера для своих пап и мам, устраивают беспроигрышные лотереи, организуют ярмарки-распродажи собственных поделок. Ни у кого это не вызывает удивления. А у нас легально даже сбор макулатуры теперь не организуешь, не говоря об открытии школьного производства. Такая деятельность по действующим законам ничем не отличается от взрослой и требует соблюдения всех «взрослых» правил игры, не суля при этом школе никакой экономической выгоды. При таких условиях этим никто заниматься не будет.

Все привлечённые в школу дополнительные средства фактически стопроцентно возвращаются к ученику. В нашем лицее за внебюджетные деньги мы открываем дополнительные секции и кружки, бесплатные для учеников. Ведь на школу выделяется всего 27 часов кружковой работы, а этого явно недостаточно. Введены также дополнительные ставки, например, водителя школьного автобуса, смотрителя музея. Из этих средств мы оплачиваем дополнительные виды работ (например, таких, как ведение транспортной базы проездных билетов). Эти средства мы направляем и на оплату индивидуальной работы педагогов с учащимися (коррекция и консультирование). Естественно, дополнительные средства используются как «добавка» к зарплате педагогов, из этого фонда организуется и поощрение учеников. Из него же идёт пополнение материально-технической базы школы. Кстати, последняя прокурорская проверка в школах нашего района отметила это как один из недостатков. Проверяющие посчитали, что из внебюджетных средств нельзя оплачивать статьи расходов, которые запланированы в бюджете. Почему? Ведь понятно, что государство финансирует школу совершенно недостаточно. Опять законодательный казус.

К большому сожалению, приходится констатировать, что государственная политика в этой области противоречива и половинчата. С одной стороны, она призывает развивать финансово-экономическую деятельность, приравнивает внебюджетные средства к бюджету, пропускает их через казначейство, требует плановости (в благотворительности?!), и засчитывает их как общие государственные средства, направленные на развитие



образования. С другой стороны, государство всячески препятствует этой деятельности, ставя на её пути всё новые и новые препоны. А ведь эти средства возвращаются государству в форме того же налога на заработную плату.

Я подсчитал, что за пятнадцать лет существования школы мы выплатили более 1 миллиона долларов налога на внебюджетные средства, что позволило государству содержать в течение этого срока около пятидесяти служащих с зарплатой по ЕТС. Так что нищие педагоги ещё и неплохо помогли бюджету. Вряд ли положение, при котором государство налагает запреты, перекладывая деньги из кармана в карман, можно назвать нормальным.

Один из возможных путей разрешения этой проблемы — **создание крупных межшкольных, городского и районного уровня, попечительских советов**. Такие советы могут обладать статусом юридического лица, вести в том числе финансовую деятельность, но, являясь при этом общественными организациями, не подпадать под жёсткие уравнивательные рамки бюджетной строгости. Малые советы в самих школах, конечно, возможны, но их деятельность, особенно на первых порах, не будет рентабельной: ведь надо содержать пусть небольшой аппарат, платить налоги и т.д. Да и где взять истинных благодетелей, готовых регулярно вести такую деятельность? Дай Бог привлечь их хотя бы в городской совет. Вместе с тем не думаю, что попечительский (управляющий — какой угодно совет) будет заниматься материальными проблемами каждой конкретной школы. Это должна осуществлять школьная администрация совместно с учредителем. А вот способствовать организовывать общегородские программы самой разной направленности большой совет должен. Стыдно сказать, но в Санкт-Петербурге практически нет ни одного детского общегородского праздника. В прошлом году были проведены «Алые паруса» для выпускников, и то с опозданием на пять дней — после окон-

чания экзаменов и выдачи аттестатов. Так что ребятам пришлось «сгонять» на это действо по приказу свыше в срочном порядке. **Большой попечительский совет мог бы проводить и своеобразный мониторинг общественного мнения по поводу предпринимаемых властью решений в области образования**. Если этот совет будет состоять из активных, авторитетных горожан, то польза от него может быть не только материальная, но и организационная (нашим городским службам не хватает взаимодействия), и имиджевая. (Ведь отношение власти к образованию напрямую связано с общественным мнением.) А попечительские советы в районах могли бы способствовать взаимодействию школ, порой находящихся друг с другом в конкурентных отношениях. Естественно, в сложившейся ситуации наиболее важной функцией попечительского совета могло бы стать оперативное проведение внебюджетных средств, направляемых благодетелями на нужды образовательных учреждений. Одновременно это будет способствовать прозрачности в прохождении средств, усиливая общественный контроль за их расходованием.

Создание мегапопечительских советов — не единственная возможность усилить государственно-общественную составляющую в образовании. Требуется внести изменения в законодательную базу федерального и регионального уровней — разработать, скажем, закон о пожертвованиях, ввести почётное звание Попечителя, принять упрощённый порядок прохождения внебюджетных средств через Казначейство и др. Необходима также мощная информационная поддержка. В данном случае не грех задействовать и административный ресурс. Главное, чтобы все эти изменения пошли на пользу нашему образованию, а значит, на пользу нашим детям. Именно они в силу очевидного естественного хода истории определят наше с вами будущее — завтрашний день страны.

г. Санкт-Петербург