

Внебюджетные фонды развития школы **Во что нам обойдётся невежество?**

Марк ПОТАШНИК, академик Российской академии образования

Статья, которую мы вам предлагаем, продолжает тему, постоянно присутствующую на страницах журнала “НО”: управление качеством образования. Но автор раскрывает её в несколько неожиданном ракурсе, причём не только ставит проблему, но и предлагает пути её решения. Уверены: руководителям школ разговор на эту тему будет полезным.

Совершенно очевидно, что система образования может быть очень быстро разрушена, если учителям постоянно задерживать и без того едва ли не самую низкую в стране зарплату, если не ремонтировать и не строить школы, не стремиться перевести всех детей на обучение в одну смену, не обеспечить их горячим питанием и т.д. Для такого вывода не нужны специальные исследования, поскольку здравый смысл однозначно утверждает: есть предел, порог, уровень финансирования отрасли, ниже которого система стагнирует, деградирует и разрушается.

Почти во всех развитых странах мира школа — приоритетный объект финансирования. В начале 90-х годов затраты на образование в общей сумме расходов составляли: в США, Англии, Японии около 14%, в Германии, Франции — около 10%. Школьные ассигнования в этих странах в 80-х годах росли быстрее, чем в целом национальный доход, утвердившись как одна из основных статей бюджета.

В России, несмотря на то что Закон РФ “Об образовании” предусматривал ежегодные затраты на образование не менее 10% национального дохода, фактически они составляли в 1992 г. — 4,6%, в 1993 г. — 5,8%, в 1994 г. — около 3% национального дохода. Это намного меньше, чем в индустриально развитых странах. Этих средств явно недостаточно для того, чтобы удовлетворять нужды школы. Так, в 1995 г. потребность образовательных учреждений России составляла 4200 млрд. руб., а выделено им было 2568,5 млрд руб. (цит. по: *Джурицкий А.Н.* Развитие образования в современном мире: Учеб. пособие. М., 1999. С. 17).

Я сейчас не ставлю вопрос о щедром или хотя бы оптимальном финансировании образовательной отрасли. Говорю лишь о минимально необходимом уровне. Напомню, что после повсеместных задержек и невыплат заработной платы педагогам в 1997–1999 гг. Государственная Дума приняла закон о повышении зарплаты работникам бюджетной сферы, а Министерство труда ввело новые, незначительно повышенные коэффициенты по разрядам ЕТС оплаты труда работникам образования. Но поскольку общее среднее образование финансируется из средств местных бюджетов, то во многих субъектах Федерации это повышение было введено со значительным опозданием. Образовательная отрасль нищенствует, отрицательное влияние этого фактора на качество образования очевидно. Даже после последнего повышения заработной платы учителя остались наиболее низкооплачиваемой категорией трудящихся в стране, тем более что не для всех это повышение осуществлено до сих пор.

Назову лишь некоторые направления (помимо зарплаты), нуждающиеся в систематическом финансировании и которые напрямую влияют на качество работы школ: выделение средств на повышение квалификации и переподготовку кадров (с тем чтобы и педагоги, и управленцы элементарно успевали соответствовать требованиям динамично и противоречиво развивающегося общества), на социальное обеспечение детей, восстановление и обновление материально-технической и научно-методической базы дошкольного, школьного и дополнительного образования и т.д. и т.п. Всё это достаточно аксиоматично и аргументов не требует.

Теперь перейду к вопросу, который наверняка вызовет у некоторых читателей желание

резко оппонировать автору. В соответствии с Законом РФ “Об образовании” государство обеспечивает всем гражданам получение бесплатного среднего образования. Мало кто из родителей и учителей, да и управленцев в сфере образования задумывался над тем, что слово “бесплатное” употреблено здесь не в прямом его значении. Как известно, строительство и ремонт объектов образования, зарплату нескольким миллионам педагогов и других работников нашей сферы, расходы на эксплуатацию зданий школ, на учебники и пр. кто-то всё же оплачивает. Этот “таинственный” кто-то — мы с вами: трудящиеся, родители, из зарплаты которых государство ежемесячно отчисляет 12% подоходного налога, идущего в местный бюджет.

В последние годы так называемых реформ в России стало очевидным, что этих 12% для оплаты нужд образования, здравоохранения, культуры, армии, юстиции и т.д. стало остро не хватать. И тогда в самой системе образования возникла идея, а затем и опыт создания внебюджетных фондов поддержания и развития школы. Инициаторами их создания были, конечно, наиболее прогрессивные руководители образовательных учреждений. Они честно сказали: пока государство, погрязшее в непонятных реформах, не встанет на ноги, мы не должны допустить снижения качества образования. И даже федеральные министры не без изощрённой словесной эквилибристики поддерживали эту идею. Так, один из быстро меняющихся в России министров общего и профессионального образования А. Тихонов, отвечая на вопросы “Известий” 19 июня 1998 г., сказал: “Превращение России в страну платного образования — это политический и социальный миф. Я категорически отрицаю обвинения в том, что мы строим систему образования на средства семей. Однако я реалист и понимаю, что мы живём в условиях бюджетных ограничений и **надо зарабатывать деньги** (выделено мной. —*М.П.*). И вузы, и школы имеют право заниматься самостоятельной хозяйственной деятельностью. Возможностей много: сдача помещений в аренду, продажа недостроя, заклад недвижимости для получения кредитов...”

Напомню руководителям школ источники формирования внебюджетных средств образовательного учреждения (цит. по: *Ерошин В.И.* Экономика образования: проблемы и перспективы. М.: ЦСиЭИ, 1997. С. 101):

- плата за образовательные услуги (имеются в виду предметы, программы, не входящие в федеральный и региональный компонент);
- поступления от реализации собственной промышленной продукции;
- поступления от оказания транспортных услуг;
- поступления от финансовых операций;
- поступления от аренды помещений;
- поступления от реализации продуктов интеллектуального труда;
- поступления от реализации излишнего и пришедшего в негодность оборудования и инвентаря;
- поступления от торговых операций;
- поступления от посреднических услуг.

Наиболее инициативные директора, например, сельских школ, взяли у государства землю в бесплатную аренду, силами учителей, учащихся выращивали урожай и продавали его, чтобы таким образом создать хоть какие-то дополнительные финансовые ресурсы. Другие пользовались иными из названных источниками. Все они играли и играют определённую роль, но одни нестабильны, другие очень трудоёмки. Не отвергая их, современная российская школьная практика стала искать пути пополнения внебюджетных фондов, которые обеспечивали бы стабильность поступления финансовых средств. Речь идёт о добровольных, спонсорских пожертвованиях родителей и о поступлениях от организаций педагогической общественности. Опыт такого финансирования уже есть — в школе г. Люберцы Московской области (директор — кандидат педагогических наук А.Ю. Мурашов).

В Устав школы был внесён пункт о том, что школа выпускает свои акции, которые на абсолютно добровольной основе выкупают родители учащихся в один или несколько приёмов один раз за всё время обучения ребёнка. Стоимость акции — 500 руб. При уходе

ребёнка из школы в любом классе или при окончании школы эти 500 руб. возвращаются семье. Если бы удалось (а здесь удалось) вовлечь в это спонсорство родителей 1000 учеников, то школа имела бы как минимум 500 000 рублей оборотных средств в течение года на нужды своего стабильного функционирования и поступательного развития, обеспечивающих качество образования хорошего уровня. Проценты от финансовых операций с этой суммой в банке приносили достаточный ежемесячный доход, который нетрудно просчитать.

Однако вся эта процедура имела сомнительную правовую основу: школа ведь не могла быть эмитентом ценных бумаг, не имея соответствующей лицензии Центробанка, акционирование носило метафорический характер и, хотя директор, если можно так выразиться, был “прикрыт” тем, что пункт о выпуске “акций” включили в Устав школы, который утверждался учредителем (администрацией района), законность приведённой схемы легко можно было оспорить, поскольку она противоречила многим федеральным нормативным актам.

Работа по так называемому акционированию была через год свёрнута, но сыграла огромную роль в изменении сознания родителей, в их отношении к школе, к образовательному процессу в ней, к проблеме качества образования. Первоначальные разговоры о поборах с родителей изменили свою сущность: родители стали понимать, что они добровольно осуществляют инвестиции в образование своих детей, тем более что номинал, внесённый за школьную акцию, им возвращался. Школа пользовалась только процентами с общей суммы, хранимой в банке, и самой суммой как временными оборотными средствами, столь необходимыми школе.

Когда сознание родителей изменилось, первоначальная схема (“акционирование”) была заменена другой — законной, имеющей прочные правовые основы.

Суть опыта управления этой подмосковной школой, а в конечном счёте — качеством образования в ней — в идее использования в образовании экономического механизма деятельности некоммерческих организаций — общественных объединений с их особенностями и преимуществами. Общественные объединения могут иметь такие организационно-правовые формы: общественная организация, общественное объединение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности.

В организационно-экономическом механизме школа взяла за основу организационно-правовую форму — общественную организацию, так как только она основана на членстве ее участников. Вот её определение: “Общественной организацией является основанное на членстве общественное объединение, созданное на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан”.

Инициативная группа родителей учащихся 10-й люберецкой школы объединилась в общественную организацию “Школа радости” со своим уставом, членскими взносами и другими необходимыми атрибутами. Она была зарегистрирована в органах юстиции и получила свой счёт в банке, на который зачислялись ежемесячные членские взносы родителей (50 рублей за одного ребёнка, 60 рублей за двух и более детей). Членство, разумеется, было абсолютно добровольным. Эта общественная родительская организация избрала свой орган управления — Совет, во главе с председателем, наняла бухгалтера (пригласили человека для работы по совместительству из централизованной бухгалтерии управления образования), арендовала у школы комнату, где разместились председатель, бухгалтер и проходят заседания Совета.

Совет решал, как наиболее рационально использовать средства, полученные от членских взносов. Директор школы юридически в эту организацию не входил, выполнял роль советчика, давал рекомендации о расходовании финансовых средств организации. Напомню, что если средства организации, включая прибыль от финансовых и прочих операций, реинвестируются на развитие самого образовательного учреждения (включая заработную плату работников школы), то эти средства освобождаются от налогообложения.

В какие-то месяцы по решению Совета общественной организации часть средств отчис-

ляется на различные компенсации учителям. Совет по рекомендации директора школы оплачивает из своих средств покупку компьютеров и другого необходимого оборудования, покупку дефицитных программ, учебников, приглашает на работу в школу специалистов высокой квалификации из других школ и вузов, оплачивает в виде премий всё новое, высоко эффективное из того, что создают сами педагоги, оплачивает командировки учителей на актуальные курсы повышения квалификации, проводимые различными Центрами образования, и т. п. Совет общественной организации может лишиться своим решением материального вознаграждения того или иного педагога, потребовать от директора школы той или иной образовательной услуги (бесплатной или платной), высказать своё удовлетворение или неудовлетворение работой школы, результатами образования и т. п.

Организованное таким образом финансовое обеспечение (сверх бюджетных ассигнований) стало эффективным фактором, влияющим на качество образования учащихся школы.

Организационная, научная новизна и практическая значимость этого опыта состоит в том, что в нём впервые обоснованы принципы и условия, необходимые для активного, неформального участия общественности в управлении школой — механизма, в котором на законной правовой основе удалось объединить управленческие, экономические и педагогические факторы, в конечном счёте эффективно влияющие на качество образования.

В этой практике много плюсов, но главный из них, пожалуй, в том, что родители как социальные заказчики и школа становятся единым (в психологическом плане) коллективом, обеспечивается организационное, мотивационное, волевое, эмоциональное единство всех участников субъектов образовательного процесса.

Тех руководителей, кто впервые узнал об этом опыте и хочет немедленно его перенять, должен предупредить и предостеречь о недопустимости какой бы то ни было поспешности в организации такого способа дополнительного внебюджетного финансирования. Прежде чем 10-я люберецкая школа (да и сотни других в России, что сделали то же самое) пришла к своему нынешнему состоянию взаимодействия с родителями, на пути этом был сложный период достижения взаимопонимания: на первых порах часть родителей отказывалась вступать в общественную организацию, от многих исходили гневные возгласы со словом “поборы”, с жалобами “в инстанции”. И только позже — осознание полезности этих идей, инвестиции в образование своих детей.

Знаю, что многие представители самых разных слоёв нашего общества (от чиновников сферы образования, членов левых партий и движений до родителей и даже школьников) будут резко возражать против этого опыта. Этим оппонентам отвечу следующее. Мы все очень хотим, чтобы среднее образование в России было высококачественным и бесплатным, как это и записано в Законе РФ “Об образовании”. Но реальность такова, что эти требования государство сейчас выполнить не может и не выполняет. А потому опыт, о котором я веду речь, — вынужденная, временная мера. Рекомендую её только на период до возобновления полноценного, достаточного финансирования образования. Какого бы высокого пафоса ни были возражения оппонентов, прошу их понять, что голодный, бастующий, униженный учитель и качество образования — “вещи несовместные”. Поэтому любой мало-мальски сведущий в менеджменте управленец просто обязан принять действенные меры (даже если они не популярны) ради высших целей (и результатов), ради сохранения самой системы образования. Как только нормальное бюджетное финансирование общего среднего образования в России будет восстановлено, способ привлечения средств родителей должен быть немедленно прекращён. Таково мнение большинства руководителей образовательных учреждений.

Однако создатель представленного опыта директор 10-й люберецкой школы Московской области А.Ю. Мурашов попросил довести до читателей его — особое — мнение. Он считает, что даже когда нормальное бюджетное финансирование школ будет восстановлено, то выбранную школой форму привлечения средств родителей необходимо сохранить (а если бы её не было, то её стоило бы придумать!), ибо она рождает, если можно так выразиться, совершенно новые “производственные” отношения школы и родителей, не на

словах, а на деле: вовлекает их в реальное управление образовательным учреждением, обеспечивает единство мотивов, ценностей и целей всего школьного коллектива, что становится мощнейшим фактором повышения качества образования.

Более того, в августе прошлого года президент Российской Федерации издал специальный указ № 1134 “О дополнительных мерах по поддержке общеобразовательных учреждений в Российской Федерации”, где говорится, что для привлечения внебюджетных финансовых средств, развития государственно-общественных форм управления и обеспечения деятельности образовательных учреждений создаются попечительские советы для осуществления общественного контроля за использованием целевых взносов и добровольных пожертвований юридических и физических лиц на нужды общеобразовательных учреждений. Органам исполнительной власти в центре и на местах предписано оказывать содействие созданию таких советов при всех общеобразовательных учреждениях.

В заключение напомним: расходы на образование — это всегда инвестиции в будущее, в стартовые возможности человека, а стало быть, и общества в целом. Если родители могут не понимать или сомневаться в том, пригодится ли их детям через 10–15 лет полученное образование высокого качества, то руководителям школ и регионов питать иллюзии на этот счёт непростительно. Приведу им общеизвестное высказывание японского предпринимателя: “Если вы полагаете, что образование слишком дорого, попробуйте посчитать, во что обойдётся невежество”.