

Роль попечительских советов в развитии образовательных учреждений

Традиции попечительства в отечественном просвещении имеют давнюю и богатую историю. Наибольший размах эта деятельность в России приобрела в 19 – начале 20 века. К тому времени отчетливо прорисовались два направления благотворительности: государственно-общественная линия и общественно-государственная. С одной стороны, государство являлось 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 Федоровны, Елизаветы Алексеевны, принца П. Г. Ольденбургского навсегда вписаны в историю российского просвещения.

Дореволюционные попечительские советы ведали широчайшим кругом вопросов, начиная организацией питания воспитанников и утверждением учебников и программ, заканчивая помощью малоимущим и проведением благотворительных концертов.

Важно отметить, что 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 к тому времени в России классу ярких, одаренных 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 тяжелое военное время, начала проводиться государственная реформа системы образования. Весной 1916 года в основных крупных городах России прошли педагогические съезды. Эти форумы продвинули спланированную государством реформу дальше намеченных рубежей. Реформа образования явилась не только консолидирующей гражданской акцией, но и нацеливала страну на построение гражданского общества.

Обе попечительские линии – государственно-общественная и общественно-государственная – сомкнулись, приводя общество и государство к социальному партнерству.

Уже в советское время большую роль в жизни образовательных учреждений стали играть родительские комитеты и школьные советы. При этом нужда в осуществлении финансовой поддержки была с их стороны невелика, т.к. государство старалось максимально взять на себя заботу учреждений по материальному обеспечению учебных заведений.

В этот период крупные предприятия стали шефствовать над школами, помогая им не только финансово, но и непосредственно в проведении тех или иных хозяйственных работ, а также в решении иных вопросов - вплоть до содействия в разрешении социально-бытовых проблем сотрудников. В свою очередь школы помогали предприятиям, участвуя в субботниках, организовывая концерты, проводя сезонные сельхозработы, шефствуя над ветеранами и пр.

Вместе с тем, с начала 90-х годов, в связи с перестроечными процессами в нашей стране произошло сужение, а затем и кардинальное изменение нормативно-правового поля в этом вопросе. Полностью разрушился институт шефства, работа которого основывалась на партийно-административной дисциплине. Исчезли комиссии содействия

семье и школе на производстве, как и сами производства - с изменением формы собственности. Сузилась деятельность профсоюзных организаций в учреждениях образования, многие из них «самораспустились», т.к. педагоги перестали видеть в профсоюзе защитника своих интересов. Появилась возможность создания частных школ, и определённая (часто наиболее активная) часть родительской общественности пошла именно по этому пути.

Однако часть школ, прежде всего престижных (лицей, гимназии специализированные школы с углубленным изучением предметов), пытались не только сохранять взаимосвязь родителей и образовательного учреждения, но и выстраивать новые, ранее не практиковавшиеся взаимоотношения.

В Законе Российской Федерации «Об образовании» продекларирован принцип государственно-общественного характера управления. На практике же этот механизм не реализован. Само понимание его тоже не является однозначным и включает разнородные трактовки – начиная от привлечения родителей к финансированию школы до развития социального партнёрства. Непонятными остаются только основания и мотивы этой деятельности.

К сожалению, нормативно-правовая база по этому вопросу сегодня не соответствует требованиям времени. Закон 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. Упразднена возможность иметь самостоятельный баланс образовательного учреждения и собственный расчётный счет в банке. Уменьшена доля самостоятельности в практике принятия учреждением своего устава.

Региональные документы идут в этом отношении лишь вслед за федеральными, которые практически не допускают свободу действий на местах. Региональная нормативно-правовая база по этому вопросу отличается крайней пестротой, вместе с тем, скудна, переписывает федеральную, не добавляя в нее ничего существенно нового, не учитывая специфику региона.

В результате органы самоуправления в образовательных учреждениях на практике не обладают какими-либо реальными полномочиями. Попечительский совет 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 выделяется государством. Все его решения носят по сути рекомендательный характер. Даже простейшие вопросы регламентации школьной жизни, такие как введение школьной формы или дежурство на перемене, обязательны только для тех, кто хочет эти решения выполнять.

Вместе с тем, в нашей школе мы со дня основания, несмотря на все трудности, пытаемся выстраивать государственно-общественное управление учреждением. Совет лица по нашему уставу является высшим органом управления образовательным учреждением. На мой взгляд, если выстроить деятельность такого Совета грамотно: – обеспечить реальную выборность, отчетность, открытость, - то не надо придумывать никаких иных советов (Попечительских, Управляющих, Наблюдательных и пр. и др.). В нормальный Совет учреждения должны входить представители всех участников образовательного процесса, в т.ч. в нем могут состоять и попечители.

Очень важно, чтобы в такой совет входили непосредственно представители Учредителя: это нужно особенно для решения спорных вопросов напрямую, без дополнительной волокиты и ненужных посредников. Не менее существенным нам представляется и введение в состав Совета (с правом совещательного голоса) старшеклассников. В школе в течение многих лет проходит игра «Наш город», в ходе которой в течение месяца проводится избирательная кампания по выборам в детскую Думу и Арбитраж, а также выбирается Губернатор. Выборы проводятся путём тайного

голосования из множества кандидатов. В функционал органов ученического самоуправления входит в том числе и участие в работе большого школьного Совета. Такой подход помогает нам формировать гражданскую позицию детей, способствует активизации урочной и внеурочной работы.

Уровни взаимодействия субъектов образовательного процесса:

	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	

Вопросы управления и денег неразрывно связаны. Сознательно в заголовке статьи они соединены в единое целое. Управление без денег не дает результатов. Деньги без управления бессмысленны. О бюджетных деньгах стало говорить почти бесполезно. То, что называется сейчас финансово-хозяйственной самостоятельностью, предусматривает настолько жесткие правила игры, что для каких-либо самостоятельных решений места фактически не остаётся. Надо просто выполнять правила.

Это и безумное требование при покупке любого, даже пустякового, товара представлять выписанные счета на аналогичный товар из других фирм - чтобы они были хотя бы на копейку дороже. Это и невозможность выбора фирмы-поставщика или подрядчика (исключительное право сюзерена определять эту фирму «свыше»).

Это и невозможность изменения постатейного финансирования бюджетных ассигнований – возврат к социалистическому «сверхплановому» хозяйству в условиях капиталистической рыночной экономики. Это и многое другое.

Но меня как директора школы больше сейчас, пожалуй, волнуют внебюджетные средства. 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 от друга, а не были бы похожи, словно клоны, то надо признать необходимость выстраивания системы 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. На представленной схеме пути привлечения и направления использования требуют комментария.

Сегодня в большинстве образовательных учреждений основным источником поступления внебюджетных средств является вовсе не благотворительность, а образовательные услуги (до 99%). Напомню, что это занятия, не входящие в стандартный перечень, финансируемый бюджетом. Если родители хотят обучать ребенка конно-спортивной езде, а школа готова такое обучение проводить, то это и будет дополнительной образовательной услугой. Естественно, в этом не только нет ничего плохого, но, наоборот, это способствует развитию и ребенка, и школы.

Однако при организации таких услуг должен особенно жёстко соблюдаться принцип добровольности, иначе эта деятельность станет источником постоянных конфликтов.

Следующим источником поступления внебюджетных средств в общеобразовательную школу является благотворительность. Её масштабы в последние годы резко сократились. И это хорошо, т.к. в период нехватки мест в образовательных учреждениях в образе благотворительности выступали элементарные взятки (часто не лично директору, а государству, которое недофинансировало школу и не обеспечило к тому же нужного количества ученических мест. Сейчас демографическая ситуация сама разрешила эту проблему. И если раньше основным мотивом «благотворительной» деятельности являлось стремление определить ребёнка в желанную школу, то сейчас и этого мотива не стало, а новые мотивы не выстроились. К сожалению, наше законодательство такую деятельность никак не стимулирует. А без всяких дополнительных мотивов, просто по велению души, заниматься этим готовы столь немногие, что это уж никак не может удовлетворить всех страждущих.

Ещё одним источником дополнительных средств могут служить различные гранты, в том числе и бюджетные. Они даются, как правило, под определённые, очень чётко очерченные цели. Жаль, что часто эти цели бывают для школ неизвестны, т.е. правила игры становятся известны лишь избранным («своим») - они в этой игре и побеждают. Надеемся, что объявленные федеральные гранты школам в рамках реализации приоритетного образовательного проекта будут распределяться как-то иначе. Хотя пока прописанные критерии весьма туманны. Мне кажется, директоров школ вообще имеет смысл обучить способам взаимодействия с различными благотворительными фондами, т.к. часто сегодняшний руководитель не способен даже составить грамотную заявку.

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 грамотной организации такой деятельности. Школа, сдав помещения в аренду, обязана проводить договоры через городской КУГИ, этим самым фактически отчуждая от себя свободные площади, т.к. после окончания срока действия договора КУГИ начинает уже самостоятельно «вселять» следующего арендатора, даже если ситуация в школе изменилась и ей самой эти помещения становятся необходимы. К тому же правоохранительные структуры априори считают всех директоров жуликами, и одно слово «аренда» влечёт за собой подслушивание личных телефонов руководителя, скрытую видеосъёмку и т.п.

Так что в нашем районе 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, при этом, понятно, не суля особой экономической выгоды. Вот этим никто и не занимается.

По факту все привлечённые в школу дополнительные средства стопроцентно возвращаются к ученику. В нашем лицее мы открываем за внебюджетные деньги дополнительные секции и кружки, бесплатные для учеников. Ведь на школу выделяется всего 27 часов кружковой работы, и этого явно недостаточно. Введены также дополнительные ставки, например, водителя школьного автобуса или смотрителя музея. Оплачиваем дополнительные виды работ, такие как ведение транспортной базы проездных билетов. Эти средства мы направляем и на оплату индивидуальной работы педагогов учащимися (коррекция и консультирование). Естественно, эти средства являются какой-то «добавкой» к зарплате педагогов. Из этого фонда организуется и поощрение учеников. Из него же идёт пополнение материально-технической базы школы. Последняя прокурорская проверка в школах нашего района отметила, кстати, 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 такую деятельность, приравнивает внебюджетные средства к бюджету, пропускает их через казначейство, требует плановости (благотворительность?!) и засчитывает их как общие государственные средства, направленные на развитие образования. С другой стороны, государство всячески препятствует осуществлению этой деятельности, ставя 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. Наверное, такое положение, когда государство перекладывает из кармана в карман, нельзя назвать нормальным.

Мне видится 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 бюджетных строгостей. Малые советы в самих школах, конечно, возможны, но их деятельность, особенно на первых порах, не будет рентабельной: ведь надо содержать пусть небольшой аппарат, платить те же налоги и т.д. Да и где взять истинных благотворителей, готовых регулярно вести такую деятельность? Дай Бог найти хотя бы на городской совет. Вместе с тем, не думаю, что мегапопечительский совет должен заниматься материальными проблемами каждой конкретной школы. Это должна осуществлять школьная администрация совместно с учредителем – РОО. А вот способствовать организации общегородских программ самой разной направленности большой совет должен. Стыдно сказать, но в Санкт-Петербурге практически нет ни одного детского общегородского праздника. В прошлом году прошли «Алые паруса» для выпускников, но и то с опозданием на пять дней - после окончания экзаменов и выдачи аттестатов, так что ребят 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 бы этот совет состоял из активных, авторитетных горожан, то польза от него могла бы быть отнюдь не только материальная, но и организационная (нашим городским службам так не хватает взаимодействия), и имиджевая. (Ведь отношение к образованию напрямую связано с общественным

мнением). А Советы в районах могли бы способствовать осуществлению реального взаимодействия школ, порой находящихся друг с другом в конкурентных отношениях. Естественно, в сложившейся ситуации наиболее важной функцией Совета могла бы стать функция оперативного проведения внебюджетных средств, направляемых благотворителями на нужды образовательных учреждений. Одновременно повышалась бы прозрачность в прохождении этих средств, усиливался бы общественный контроль за их расходованием.

Создание мегапопечительских советов нам представляется, конечно, не единственной возможностью усиления государственно-общественной составляющей в образовании. Естественно, требуется внесение изменений в законодательную базу федерального и регионального уровня (Закон о пожертвованиях, введение почетного звания Попечителя, принятие упрощенного порядка прохождения внебюджетных средств через Казначейство и др.)

Необходима также мощная информационная поддержка. Не стыдно в данном случае задействовать и административный ресурс.

Главное, чтобы все эти изменения пошли на пользу нашему образованию в целом, а значит, на пользу нашим детям. Именно они в силу очевидного естественного хода истории определяют наше с вами будущее.

Директор лицея № 590 А.М. Каменский