

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ СЕЛЬСКОЙ ШКОЛЫ

Работая вот уже более десяти лет в системе образования — сначала директором школы, а потом заведующим районным отделом образования, заместителем главы администрации сельского района Нижегородской области, — я с огорчением наблюдаю за нарастающим ухудшением положения и сельской школьной системы, и агропромышленного комплекса. При этом наши попытки улучшить ситуацию, решить проблемы села неэффективны. У нас просто нет денег. Экономическая политика Правительства РФ привела к тому, что сельским хозяйством заниматься не выгодно. Вся прибыль достаётся не сельхозпроизводителю, а многочисленным посредникам. Деньги уходят в Москву, а сельский район становится на 80% дотационным. Такое положение не только в нашем районе, но и в других районах области и регионах страны. Поэтому говорить о совершенствовании социально-экономического механизма сельской школы нельзя без определения наиболее важных проблем современной сельской школы. Проблемы сельской школы — это и проблемы налогообложения, финансирования, но в целом, на наш взгляд, они сводятся к проблемам роли государства в развитии социальной сферы села.



Владимир Козлов,
заместитель главы администрации,
заведующий районным отделом образования
Бутурлинского района
Нижегородской области

Состояние сельской школьной системы района

Доля сельских школ в Нижегородской области сейчас составляет 66,4% (10 лет назад их было 69,8%). Согласно данным о численности учащихся, демографические процессы коснулись пока только начальной школы и младшего звена основной школы, не повлияв в целом на картину (22,4% 5 лет назад и 22,9% в настоящее время). Да и доля сельских учителей за прошедшее десятилетие осталась прежней.

В Бутурлинском районе 35 образовательных учреждений: 7 — средних, 8 — основных, 9 — начальных школ, 1 — детский дом, 7 — детских садов. В школах обучаются 2090 учащихся, в дошкольных учреждениях воспитываются 689 детей.

Бутурлинский район — один из сельских районов юго-восточной части Нижегородской области. Если в целом система сельской школы сохранилась, то экономика образования последних лет не могла не сказаться отрицательно на состоянии учебно-материальной базы школ. Резко сократилось строительство, недостаточно оснащение учебно-наглядными, методическими пособиями, спортивным и другим оборудованием. Так как наш район — типичный сельский, то думаю, что наши проблемы будут близки и понятны многим. Мы знаем, как решить проблемы сельской школы, но при этом нам необходима помощь представительной власти, чтобы усовершенствовать нормативно-правовую базу.

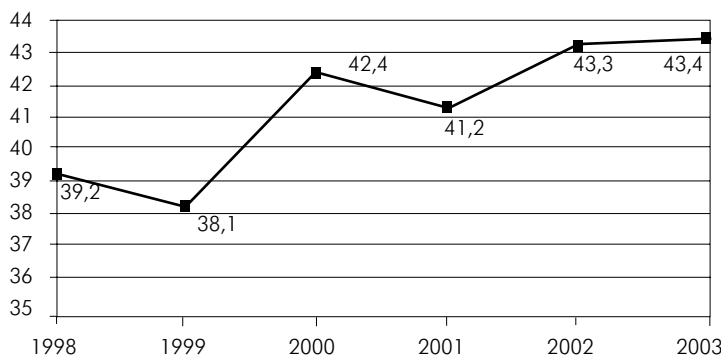
Финансирование сельской школы

В последнее время значительно ухудшилось положение сельской школы из-за проблемы формирования бюджета. С каждым годом налоговые доходы всё больше утекают в федеральный бюджет, оголяя региональные и местные бюджеты. Если несколько лет назад нормой было распределение доходов регионов в отношении 40:60 в пользу региона,



то теперь львиная доля достаётся федеральному центру — 60:40. Сельскохозяйственные районы как нашей области, так и всех других — дотационные (у нас дотации составляют 80%). Чем меньше региональный бюджет, тем меньше дотации, тем меньше местный бюджет.

Самые собираемые налоги — это налог на доходы физических лиц и НДС. Раньше 90% собранного подоходного налога и 25% НДС оставались на местах, сейчас — лишь 50% и 0%.



Доля расходов на образование в бюджете района

Наша сельская школа почувствовала эти изменения на себе. Расходы на образование составляют более 43% расходов местного бюджета. Среди них более 2/3 — это расходы на оплату труда и выплату социальных трансфертов, около 20% — коммунальные услуги, 10% — питание. И лишь менее 1% направляется на ремонт и другие расходы (в том числе и учебные).

| Структура расходов бюджета на образование в 1998–2003 гг. | | | | | | |
|---|------|------|------|------|------|----------------|
| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 (план) |
| Оплата труда | 48% | 53% | 59% | 60% | 72% | 70% |
| Коммунальные услуги | 24% | 22% | 15% | 19% | 15% | 18% |
| Трансферты (пособия на книгоиздательскую продукцию) | 6% | 4% | 3% | 4% | 2% | 2% |
| Прочие расходы (в основном питание) | 18% | 16% | 18% | 14% | 10% | 9% |
| Учебные расходы | 3% | 3% | 3% | 2% | 0,5% | 0,5% |
| Приобретение оборудования | 1% | 2% | 2% | 1% | 0,5% | 0,5% |
| | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% | 100% |

Так за счёт чего же развивать образовательные учреждения?

Это отнюдь не частная проблема и решить её на уровне отдельно взятого района и даже региона невозможно. Это проблема государственного масштаба. Думаем, что решение этой проблемы во многом лежит не в экономической, а в политической плоскости. И не надо ссылаться на отсутствие средств у государства. На самом деле деньги в стране есть. Наконец-то решены проблемы с выплатой заработной платы педагогам. Это наглядный пример. Однако не стоит на этом останавливаться, ведь остались долги и по компенсации на методическую литературу, и по оплате коммунальных услуг. На селе это — острая проблема. Решение есть и оно не сложное: создать систему целевых трансфертов, так же, как сделали по заработной плате.

Ещё одна проблема — материально-техническое обеспечение сельской школы. Благодаря федеральной программе «Информатизация системы образования», сельская школа получила компьютеры, и дети теперь знают о них не понаслышке. Что сможет поддержать материальную базу сельской школы? Для этого необходимо разработать минимальный образовательный норматив материально-технического оснащения сельской школы и обеспечить его финансовое наполнение специальной федеральной программой.

Налогообложение сельской школы

Итак, бюджетных денег становится с каждым годом всё меньше (в реальном, а не номинальном выражении). Во всех программах развития или модернизации образования говорится о зарабатывании денежных средств. При этом не учитываются реалии села. Сельская школа практически не может заработать платными образовательными услугами, так как отсутствует платёжеспособный спрос населения. Ведь деньги за выращенную продукцию просто не достаются сельхозпроизводителям — жителям села.



Единственный реальный путь заработать сельской школе деньги — вырастить сельскохозяйственную продукцию и продать её. Причём это делается почти во всех наших сельских школах, правда, чаще не на продажу, а для себя, чтобы накормить детей. На те деньги, которые предусмотрены законодательством (1,5 рубля в день), можно дать лишь стакан воды и кусок хлеба. Да и то их ещё надо найти в местном бюджете (федеральный центр с себя всю ответственность за питание учащихся школ снял).

Но теперь нам стали говорить работники налоговых органов: вырастил урожай, поделись с государством — заплати налоги. Причём немалые. При этом веди не только бухгалтерский, но и налоговый учёт. Никто не думает, что ведение этого налогового учёта нам встанет дороже, чем полученный доход. Вырастили картошку или корову, реализовали — заплати налог на прибыль. Лучше не придумать! Государство, не обеспечив школу всем необходимым, забирает треть того, что она с трудом зарабатывает.

В результате, если школа купит компьютер на заработанные от продажи картошки деньги и сделает это официально, то ей придётся отдать в качестве налога на прибыль 31,6% от цены компьютера.

Таким образом, получается, что зарабатывать деньги школе не выгодно, это создаёт лишние проблемы. Такая налоговая политика порождает лишь иждивенческие отношения, усугубляя тяжёлое положение сельской школы. Либо школа должна уйти в теньевую экономику.

Развитию школы и при наличии налоговых льгот мешало много различных факторов, а при их отсутствии вся внебюджетная деятельность или просто прекратится, или станет нелегальной. Неужели не понятно, что школа налоги платить всё равно не будет?

Мы думаем, что нужно внести необходимые изменения в Налоговый кодекс и восстановить налоговые льготы хотя бы образовательным учреждениям, которые расположены в сельской местности. Но лучше решить проблему кардинально и вернуть налоговые льготы, установленные Законом

РФ «Об образовании», полностью и всем образовательным учреждениям.

Бюрократы и сельская школа

Проводя различные мероприятия по реструктуризации сети сельских школ, мы столкнулись с множеством проблем нормативно-правового характера: отсутствуют соответствующие типовые положения, мешает ведомственная разобщённость. Почему совершенно не учитываются особенности сельской школы? Например, пакет документов по лицензированию, аттестации, аккредитации для крупной городской школы, в которой обучаются более тысячи человек, и для сельской малокомплектной, в которой 20–30 учащихся, одинаков. А ведь ресурсы у них разные. Если в городской можно выделить отдельного работника для оформления многочисленных бумаг, то в сельской это просто невозможно — учить детей будет некому!

Для того чтобы зарегистрировать устав школы, необходимо по новым правилам заплатить налоговой инспекции 2000 рублей. Причём никаких льгот образовательным учреждениям не предусмотрено. Для нашего района это означает 60 тыс. рублей, которые, естественно, бюджет не предусматривает.

Сейчас много говорят о необходимости перевода школ в филиалы. Так почему бы не дать возможность проходить филиалам многочисленные организационные процедуры не отдельно, а в составе всей школы? Почему бы не уменьшить количество бумаг?

Принципиальное решение проблемы простое: необходимо, чтобы учитывались особенности сельской школы при разработке нормативно-правовых актов по лицензированию, аттестации и аккредитации, налоговому учёту, взаимодействию с внебюджетными фондами и т.д.

Сельская школа и общество

Хотелось бы поговорить ещё об одной проблеме — попечительстве в сельской школе. Каким партнёром, шефом, попечителем мо-



жет быть «еле дышащий» колхоз или СПК, да хоть как его не назови? Другого производства на селе практически нет. Встречаясь с руководителями сельскохозяйственного производства, чаще всего приходится обсуждать *плачевное состояние экономики сельского хозяйства и неверную государственную аграрную политику (либо её отсутствие)*. Решение этой проблемы напрямую связано с решением всех проблем сельской школы и должно стать задачей государства (разработка системы государственной поддержки сельского товаропроизводителя). Здесь не следует изобретать велосипед, надо просто использовать богатый опыт развитых стран с рыночной экономикой.

Мы полагаем, что образовательная политика на селе должна быть взаимосвязана с политикой развития агропромышленного комплекса. Все развитые страны мира субсидируют своё сельскохозяйственное производство, справедливо считая, что нужно обеспечивать собственную продовольственную безопасность. При этом сегодня всё больше руководителей сельскохозяйственных производств понимают необходимость технического перевооружения и внедрения новых технологий для обеспечения конкурентоспособности отечественного сельскохозяйственного производства. Это связано с тем, что в современных условиях сельское хозяйство в развитых странах становится наукоёмкой отраслью. По оценкам Т. Стюарта, научные разработки образуют лишь 50% стоимости нефти и целых 75% стоимости зерна.

Поэтому крайне важная проблема развития сельского образования (в том числе и на уровне школьного, обеспечивающего допрофессиональную подготовку) — обеспечение подготовки высококвалифицированных специалистов для нужд агропромышленного комплекса страны, способных вывести российское сельское хозяйство на уровень мировых стандартов и прежде всего в использовании современных аграрных технологий.

Важность сельской школы для развития села показывают и проведённые Нижегородским институтом развития образования социологические исследования. Анкетирование учащихся школ Бутурлинского района и их родителей показало, что более 90% родителей довольны обучением своего ребёнка в школе. При этом лишь 2% говорят о возможности закрытия малокомплектной сельской школы. 60% родителей считают, что село с закрытием школы не сохранится, а 82% станут думать о переезде в другую местность, туда, где есть школа. На наш взгляд, это убедительное доказательство взаимосвязи развития сельской школы и агропромышленного комплекса.

Направления стратегического развития сельской школы

Каково оно? Это *управляемая эволюция сети* сельских образовательных учреждений. При этом сельская школа должна стать *ключевым, интегрирующим* элементом в создании сельских социокультурных центров. И сегодня только она может стать свя-

зующим звеном, объединяющим другие отрасли (спорт, культуру, здравоохранение).

Думаю, оптимизацию сельской школы надо проводить в двух направлениях:

- ◆ *внешние структурные изменения* — объединение школ, филиализация, изменение уровня некоторых школ, создание системы школьных автобусов (естественно, с учётом российского менталитета);
- ◆ *внутренние структурные изменения* — создание на базе школы социокультурного центра, включающего и клуб, и библиотеку, и спортивный зал.

В нашем районе из 26 образовательных учреждений 5 начальных школ-садов, 7 основных и 4 средние школы со структурными подразделениями, реализующими программу дошкольного воспитания. Начальные школы — филиалы основных и средних школ. С 1993 года работает образовательно-культурно-спортивный центр: школа — клуб — спортивный комплекс — библиотека.

В связи с переводом транспорта на баланс жилищно-коммунального хозяйства района решён вопрос с подвозом учащихся к образовательным учреждениям и обратно. Это дало возможность адаптировать расписание движения автобусов к расписанию учебных занятий. Сокращён расход на содержание зданий ОУ — в каждом образовательном учреждении построена индивидуальная газовая котельная.

В районе всё меньше становится дошкольников, из-за этого происходит удорожание содержания зданий ДОУ, что при существующем бюджетном дефиците ведёт к закрытию сельских детских садов. Для рационального использования свободных площадей в 2001 году начата реконструкция ДОУ в некоторых населённых пунктах: неиспользованные помещения оборудованы под фельдшерско-акушерские пункты, библиотеки.

Что даёт создание социокультурных комплексов

В настоящее время в рамках проведения федерального эксперимента по реструкту-



ризации сети общеобразовательных учреждений в сельской местности в Бутурлинском районе создаются социокультурные центры (в селе Валгусы и Базино). Мы полагаем, что это реальный способ повысить качество образовательного и культурного обслуживания населения этих и близлежащих населённых пунктов.

Они также могут стать базовыми школами при последующей организации сетевой модели профильного обучения. Для этого необходимо (да и возможно) создание базовых школ по разным направлениям профильного обучения с последующей организацией подвоза в них учащихся и оснащение их современным учебным оборудованием. Социокультурные центры должны стать базовыми в рамках реализации сетевой модели профильного обучения.

Создание одной базовой школы в райцентре и уменьшение инвестиций в отдалённые сельские школы стратегически нецелесообразно, так как эти школы в результате не смогут развиваться и качество обучения в них ухудшится. Учитывая результаты проведённых нами исследований, точечные вложения материальных ресурсов исключительно в школы райцентра необоснованны. Более разумной нам представляется определение сети базовых школ района (по разным предметным областям) с последующей сетевой организацией обучения.

Расскажем подробнее о социокультурном комплексе на основе Базинской средней общеобразовательной школы. Для детей она уже давно перестала быть школой в обычном её понимании, а стала своего рода социокультурным центром. Поэтому определились следующие направления деятельности социокультурного комплекса: воспитательно-образовательная, просветительская, культурная и социальная.

Воспитательно-образовательная деятельность

1. Общее образование. Приоритетным является изучение индивидуальных способностей и коррекция на их основе предло-

жения образовательных услуг. Уже начата работа по организации профильного обучения в школе, что позволит значительно повысить качество образования.

2. Внеурочная воспитательная деятельность основана на выборе направления деятельности с учётом индивидуальных особенностей. В школе действует детская организация, имеющая ступенчатый характер.

3. В рамках эксперимента особое внимание будет уделено развитию *дополнительного образования* и реализации возможности выбора направлений на основе индивидуальных способностей и желаний учащихся.

Просветительская деятельность:

организация своеобразного университета педагогических знаний. Большинству родителей очень трудно общаться с детьми из-за того, что они плохо разбираются в вопросах педагогики и психологии. Поэтому разработаны такие программы, как «Семейная гостиная», «Малыш», «Подросток», «Отрок», «Соседи».

Просветительно-профилактический медицинский пункт и реабилитационно-психологическая служба, создаваемые на базе школы, будут оказывать соответствующие услуги не только учащимся, но и их родителям и населению района.

Хорошая школа всегда вела на селе культурную деятельность, однако её уровень можно кардинально повысить, существенно обновив материальную базу.

«Библиотека семейного чтения» будет способствовать устойчивому интересу к чтению как у учащихся и их родителей, так и у населения микрорайона.

Одна из особенностей сельской местности — отсутствие свободного доступа к необходимой информации. В деревне нет книжных магазинов, предлагающих специальную литературу, а сельским библиотекам не выделяется средств даже на газеты и журналы. Поэтому сельские школьники, как правило, имеют весьма расплывчатое представление о самообразовании. Сложности возникают и в том случае, когда необходимо пользоваться справочной литературой, словарями. Даже по действующим нормативам сельские школы на конец 2000 года были оснащены компьютерной техникой всего лишь на 5%. Из-за отсутствия во многих сёлах телефонной связи нет возможности обеспечить школы обычной электронной почтой — наиболее распространённым и простым телекоммуникационным средством. Всё это — дополнительные препятствия повышению качества образования в сельской школе и выравниванию доступности в получении требуемого образования.

Проведённые исследования показали, что у половины учащихся — пониженный интерес к чтению, а у 10% — полное его отсутствие. Причина этого кроется и в том, что 80% родителей предпочитают телевидение книге.

Школьный краеведческий музей позволит сохранить реликвии семей школьников и населения района, сделать их доступными



для ознакомления — это укрепит национальное самосознание, особенно в нынешних условиях прироста мигрантов из ближнего зарубежья и республик РФ, имеющих, как правило, низкий образовательный уровень и социальный статус.

Социальная деятельность

Прежде всего это *попечительская деятельность* — формирование позитивных черт личности человека, ориентация на помощь другим людям (дом милосердия, престарелые граждане района).

Туристско-краеведческий клуб по месту жительства позволит объединить

учащихся школы, рабочей молодёжи и студентов, что поможет оздоровить социальную обстановку в молодёжной среде.

Укреплению *социального партнёрства* будут способствовать мероприятия, проводимые на базе компьютерного класса и школьных учебных мастерских.

Таким образом, для нашего района среди мероприятий реструктуризации сети сельских школ особое значения приобретает создание социокультурных комплексов, способных дать новое качество сельского образования и значительно повысить уровень предоставляемых социальных услуг сельскому населению. **НО**

Всероссийский форум

«ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ СРЕДА – 2004»

Москва, 29 СЕНТЯБРЯ – 2 ОКТЯБРЯ 2004 г.

Всероссийский выставочный центр

павильон № 57



Оргкомитет:

129223, Москва, пр.Мира, ВВЦ,
Павильон №5, ВК ВВЦ «Наука и образование»
Телефон 974-63-00 (многоканальный)
www.edu.fairs.ru