

СЕЛЬСКАЯ ШКОЛА: ФИНАНСИРОВАНИЕ РОСТА

Краткий отчет

Алматы, 2008

УДК
ББК 74.20
С 29

С 29. Сельская школа: финансирование роста. Краткий отчет / Центр исследований «Сандж», - Алматы, 2008. – 120 с.

ISBN 9965-32-759-9

Данная книга представляет собой краткий отчет по исследованию состояния сельской и, в частности, малокомплектной школы. Анализируются проблемы сельской школы, связанные с недостатками законодательства, бюджетирования, кадров и методического обеспечения. Производится сравнение расходов малокомплектных школ с городскими и сельскими школами, приводятся расчеты по экономическим потерям школ. Даются рекомендации по различным направлениям, начиная от управления и децентрализации и заканчивая подготовкой кадров. Делается анализ альтернатив малокомплектной школе – интернаты либо дистанционное образование.

Издание предназначено для широкого круга читателей, специалистов, интересующихся вопросами финансирования в системе среднего образования.

ББК 74.20

Настоящее издание осуществлено в рамках грантовой поддержки Фонда Сорос-Казахстан по проекту «Доступ к качественному образованию: возможности и ограничения детей из сельских школ Республики Казахстан».

Мнения, заключения и рекомендации в настоящем издании принадлежат авторам и необязательно отражают позицию Фонда Сорос-Казахстан.

© Центр исследований «Сандж», 2008

Содержание

Введение. Дефицит бюджета или прозрачности?	5
Краткое содержание	9
Цели задачи и методология исследования	12
Современное состояние и проблемы сельских школ в Казахстане	13
Материально-техническая оснащённость школ	24
Повышение квалификации педагогов	27
Финансирование школ	28
Будущее: интернат, МКШ или дистанционное обучение?	52
Основные выводы и рекомендации	55
Сокращения и определения	63
Исполнители проекта	64

Введение. Дефицит бюджета или прозрачности?

Фонд Сорос-Казахстан, работающий в Республике Казахстан с 1995 года, с целью поддержки развития открытого общества, приветствует реформы, реализуемые Правительством Республики Казахстан в сфере среднего образования. Фонд придает важное значение вопросам повышения качества образования в стране и в течение последних 13 лет поддержал немало проектов в этой области.

В 2008 году Центр исследований «Сандж» и ряд независимых экспертов в сфере общего среднего образования реализовали исследовательский проект «Доступ к качественному образованию: возможности и ограничения для детей из сельских школ» при финансовой и экспертной поддержке программы «Бюджетная прозрачность и подотчетность» Фонда Сорос-Казахстан и программы «Поддержка образования» Института Открытого Общества. В фокусе исследования было изучение ситуации вокруг сельских и малокомплектных школ, вопросы финансового управления и распределения ресурсов в системе среднего образования, а также вопросы правового обеспечения и конституционных гарантий школьникам сельских образовательных учреждений.

Основные вопросы реформирования системы образования включены в «Государственную программу развития образования в Республике Казахстан на 2005-2010 годы». Общим объемом финансирования реформ в сфере образования составит до 2010 года почти 331 млрд. тенге или 2.75 млрд. долларов. Хотя суммы, выделяемые на образование в абсолютных показателях выросли в 7 раз с 2000 по 2008 год, такой рост финансирования не вызвал значительного повышения качества образования. До сих пор объем финансирования образования недостаточен и не соответствует мировым стандартам в 6-8 процентов от валового внутреннего продукта. На сегодняшний день государственные расходы на образование остаются на уровне 3,5 процентов ВВП.

Финансирование, не соответствующее лучшим практикам, в то же время влияет как на конечный результат, так и на качество самого процесса обучения. Чтобы обеспечить более качествен-

ный учебный процесс, учителя зачастую вынуждены восполнять дефицит финансирования из собственных средств. По оценкам исследователей, в целом по стране сельские педагоги тратят на служебные нужды из своего кармана сумму, равную 4 процентам годового бюджета среднего образования. В малокомплектных школах, при низком количестве учителей, финансовые расходы педагогов очень высоки – в крупных сельских школах они составляют 6.3 млрд. тенге в год. Это происходит потому, что бюджеты сельских школ не детализированы и не предусматривают всех необходимых расходов, не созданы стимулы для закрепления талантливых учителей в сельской местности.

Многие проблемы сельских и малокомплектных школ происходят из-за закрытости и недоступности бюджета. Ученики и их родители, учителя и население в целом не осведомлены о механизмах формирования и распределения республиканского и местных бюджетов. При отсутствии этих знаний они не в состоянии призвать местные органы власти быть подотчетными. Улучшить эффективность использования имеющихся средств можно с помощью повышения открытости бюджета и подотчетности местных органов исполнительной власти, включая органы образования. Использование специальных методов обучения – дистанционного образования, ресурсных центров, обмена учителями – также позволило бы улучшить методические вопросы сельского школьного образования. Родительские и попечительские советы могут серьезно повлиять на повышение качества образования, осуществляя общественный контроль за качеством государственных услуг в области образования и представляя правительству свои рекомендации по дальнейшему их усовершенствованию.

Прочитав данный отчет, многие с удивлением обнаружат, что большинство школ в Казахстане (более 55%) – малокомплектные, то есть такие, где число учеников не превышает пятидесяти человек, где ведутся совмещенные уроки для детей разных возрастов, помещения которых не предназначены, а только приспособлены к урокам. В таких школах самоотверженно работает более четверти всех педагогов республики, учится более 424 тысячи детей.

По результатам исследования, доступ детей к образованию сильно зависит от места их проживания. Ухудшение преподавания, снабжения, неудовлетворительное состояние школьной

инфраструктуры и коммуникаций прямо пропорционально отдаленности сельской школы от районного центра. Как правило, чем дальше сельская школа от областного центра, тем хуже качество образования.

В отчете дается сравнительный анализ городских, сельских и малокомплектных школ по финансированию, материальному состоянию, квалификации педагогов, а также предлагается ряд рекомендаций для руководящих структур системы среднего образования.

Министерство образования и науки Республики Казахстан поддержало проведение данного исследования, что говорит о готовности к сотрудничеству, открытости данного государственного органа и об интересе в рекомендациях по дальнейшему совершенствованию системы среднего образования в Республике. Добиться успехов в этой области можно только сообща, на основе многостороннего сотрудничества, открытых обсуждений и вовлечения общественности в процессы модернизации системы образования.

Исследование проводилось при финансовой и экспертной поддержке программы «Бюджетная прозрачность и подотчетность» Фонда Сорос-Казахстан, программы «Поддержка образования» Института Открытого Общества, а также Министерства образования и науки Республики Казахстан.

*Жанибек Е. Хасан, MBA, MA
менеджер программы
«Бюджетная прозрачность и подотчетность»
Фонда Сорос-Казахстан*

Краткое содержание

В Казахстане, по данным Агентства РК по статистике за 2007-2008 учебный год, 7 958 тысяч общеобразовательных школ, из которых 76,5% являются сельскими, а 55,4% – малокомплектными. Малокомплектные школы (МКШ) – это такие школы, где происходит совмещение обучения в одном классе детей разных возрастов в силу малого количества детей. Всего в общеобразовательных школах обучается около 2,6 млн. учащихся¹, в МКШ – 16% из них (423,5 тыс. детей²). В МКШ преподает 25,4% всех учителей. Максимальная доля МКШ – от 70 до 86% – наблюдается в Северо-Казахстанской, Акмолинской, Костанайской, Павлодарской, Западно-Казахстанской областях.

Распространенность МКШ в Казахстане выносит назревшие проблемы этих школ на передний план всей системы образования. Настоящее исследование – это попытка внести вклад в процесс формирования дальнейшей образовательной политики республики, причем с рекомендациями, затрагивающими не только на сельскую школу, но и на всю систему образования. Проблемы МКШ действительно назрели, так как на сегодня они не могут обеспечить главного – равный доступ к качественному образованию всех детей.

Неравный доступ к образованию в МКШ характеризуется, прежде всего, менее профессиональными кадрами, более слабой методической и материально-технической базой, худшими средствами коммуникации, остаточным финансированием, несмотря на то, что расходы на одного ученика в малокомплектной школе в 3,5 раза выше, чем в городской школе.

Как свидетельствуют последние статистические данные, предоставленные МОН РК, в сравнении с городскими школами, где доступ к Интернету имеют 94,2% школ, среди сельских школ эта цифра – 87,2%, а в малокомплектных – 76,3%, что показывает неравные условия по информатизации и компьютеризации. Около 33% МКШ находятся в аварийном состоянии, а 82% требуют немедленного капитального ремонта. По оснащенности

¹ Агентство РК статистике, 2007 (www.stat.kz)

² Статистический сборник Министерства образования и науки РК "Сведения о малокомплектных школах в 2007". - Астана, 2007

каждая третья школа республики не имеет предметных кабинетов: химии, физики, биологии, математики и др., специализированных лабораторий и спортивных залов.

Согласно последним официальным данным по статистике МОН РК, в сельских школах примерно 15% казахстанских учителей – старше 50 лет, 2% составляют пенсионеры. Отсутствует социальный пакет для молодого специалиста, нет жилья, не выплачиваются подъемные, нет доплат за работу в МКШ. Из-за недофинансирования работники школ вынуждены восполнять дефицит из своего кармана, чтобы обеспечить минимально приемлемый уровень обучения. Как показали результаты настоящего исследования, общие дополнительные затраты учителей в малокомплектных школах очень высоки: в целом по Казахстану оцениваются в сумме до 4,7 млрд. тенге, в крупных сельских школах – 6,3 млрд. тенге. Всего же сумма личных финансовых затрат учителей в крупных сельских и малокомплектных школах оценивается в 11 млрд. тенге, что составляет 4% всех расходов на среднее образование. При сумме бюджета на образование 455 млрд. тенге, его доля в ВВП составляет 3,5%, а рассчитанный дефицит в 865 млрд. тенге – 6,6% от ВВП.

Проектом установлено, что определяющими факторами проблем сельских школ являются законодательные и управленческие. Многие выявленные проблемы сельской школы можно решить, если детализировать законодательство по МКШ, в частности, определить критерии финансирования, повысить прозрачность формирования и распределения бюджета, повысить материальную мотивацию учителей.

В отчете предлагается для обеспечения этих процессов внедрить формулу, на основе которой дифференцированно рассчитывать бюджет на разные типы школ с учетом местности. Необходимо создавать механизмы эффективного и своевременного освоения ресурсов, разработать законодательство в части большего соответствия государственных закупок реальным потребностям школ, предоставлять большую самостоятельность школам, создавать систему стимулирования учителей сельской школы. Малокомплектные школы нуждаются в особых моделях обучения, поэтому очень важно использование технологий видеоуроков, дистанционного образования, обмена кадрами, что позволит преодолеть неравенство в доступе к образованию детей из малокомплектных сельских школ.

Проведенный анализ альтернатив между интернатами, малокомплектными школами, ресурсными центрами показал, что наиболее приемлемой формой обучения детей из отдаленных селений является совмещение малокомплектной школы с дистанционным обучением с использованием общего межрайонного ресурсного пула, в котором будут в наличии необходимые учебные материалы и условия для повышения квалификации педагогов и обмена опытом.

Полный отчет по исследованию находится на сайте программы «Бюджетная прозрачность и подотчетность» Фонда Сорос-Казахстан www.budget.kz и Центра исследований «Сандж» www.sange.kz.

Цели задачи и методология исследования

Настоящее исследование преследовало две основные цели:

- Сравнить финансовые доходы и расходы МКШ, сельских и городских школ.
- На основе анализа данных подготовить рекомендации для Министерства образования и науки РК.

Исследовательские задачи включали в себя анализ факторов, влияющих на финансирование школ; последствий недостаточного финансирования МКШ в контексте равного доступа к качественному образованию и образовательным услугам; разработки методологии исследования сельских школ. В рамках данного исследования социологи Исследовательского центра «Сандж» посетили городские, сельские и малокомплектные школы Алматинской, Актюбинской, Карагандинской и Павлодарской областей (60 школ).

Были опрошены стороны, участвующие в развитии сельских школ и/или способные повлиять на данное развитие:

- представители областных, городских департаментов образования и районных отделов образования, представители местных органов власти (акиматы – планово-экономические отделы, но не только);
- директора, бухгалтера и учителя школ;
- родители школьников.

Исследователи проекта «Доступ к качественному образованию: возможности и ограничения детей из сельских школ Казахстана» провели сравнительный анализ городских, сельских и малокомплектных школ (МКШ) по разным характеристикам, выработали рекомендации для Министерства образования и науки РК. Кроме того, был сделан обзор законодательства РК по вопросам организации разных типов школ, анализ существующей статистики, а также международного опыта по вопросам сельских и малокомплектных школ.

Современное состояние и проблемы сельских школ в Казахстане

Основная статистика по МКШ и сельским школам

Одним из 7 приоритетов, согласно Стратегии Казахстан-2030 (1997), является “Здоровье, образование и благополучие граждан Казахстана”. В соответствии с этой стратегией была принята Государственная программа развития образования в Казахстане на 2005-2010 годы.

Конституция РК 1995 г. (ст. 30 п. 1) и Закон РК “Об образовании” 2007 г. (ст.24, п.1) гарантируют гражданам страны бесплатное среднее образование в государственных учреждениях. Среднее образование признается обязательным и включает в себя несколько ступеней: начальную (1-4 классы), основную (5-9 классы) и среднюю (10-11 классы) школу. Все ступени среднего образования могут функционировать вместе или самостоятельно. По данным Агентства РК по статистике, всего в Казахстане на 2007-2008 год 7 958 тысяч школ, 76,5% из них – это сельские школы. Общий контингент учащихся – почти около 2,6 млн. учащихся. На 2007-2008 учебный год общее количество МКШ – 4 406, в них обучается 423 579 тысяч учащихся. МКШ начальной ступени составляет 1 014 школ, основной ступени – 979, средних МКШ – 2 413.³

Диаграмма 1. Доля детей, обучающихся в городских и сельских школах, данные Агентства РК по статистике, 2007г.



³ Статистический сборник Министерства образования и науки РК “Сведения о малокомплектных школах в 2007 году”.-Астана, 2007

Таким образом, проблемы образования на селе затрагивают практически половину общего количества учащихся страны. Среди сельских школ есть начальные школы, основные или базовые школы (9-летнее образование) и средние школы.

Таблица 1. Количество городских, сельских школ и МКШ, Казахстан, 2007

	Кол-во школ (в т.ч. кол-во МКШ)	Кол-во учеников школ (в т.ч. учеников МКШ)	Кол-во педагогов всего (в т.ч. педагогов МКШ)
городские	1 886 (160)	1 290 779 (21 590)	107 989 (2 740)
%	23,7 (2)	49,1 (0,8)	38,7 (1)
сельские	6 072 (4246)	1 336 577 (401 989)	171 109 (70 957)
%	76,3 (53,4)	50,9 (15,3)	61,3 (25,4)
всего	7 958 (4406)	2 627 356 (423 579)	279 098 (73 697)
%	100 (55,4)	100 (16,1)	100 (26,4)

Источник: Статистический сборник МОН “Сведения о малокомплектных школах в 2007 году”, Астана, 2007.

В середине 90-х годов в Казахстане была проведена реорганизация системы образования с существенным сокращением количества школ. С 1994 года и по 1997 год было закрыто 792 школы, многие дети оказались лишены возможности учиться. Закрытие школ в сельской местности усугубило начавшийся процесс массовой миграции сельского населения, обусловленный общим кризисом экономики. В 1999 году Правительство Казахстана приняло постановление “О государственном нормативе организаций образования”⁴. Это постановление частично решило проблему восстановления сельских школ.

Сейчас понятие “**малокомплектная школа**” определено Законом Республики Казахстан “Об образовании” (2007), как “общеобразовательная школа с малым контингентом учащихся, с совмещенными классами-комплектами и со специфической формой организации учебных занятий”.

Малокомплектная школа, как один из видов общеобразовательных учреждений, призвана обеспечивать потребности учащихся в образовании. Однако нормативных документов, разработанных специально для малокомплектной школы, в

⁴ Постановление Правительства Республики Казахстан от 8 декабря 1999 года N 1879 О реорганизации учреждений Министерства образования и науки Республики Казахстан

Республике Казахстан нет. МКШ лишь входит в общий перечень организаций среднего образования. Документом, который регламентирует работу МКШ, является **инструктивно-методическое письмо “Об организации работы малокомплектных школ”**, разработанное Министерством образования. Так, согласно этому документу, тип малокомплектной школы определяется по количеству учащихся. В школе начальной ступени может быть 10, 15, 20, 30, 40 учащихся. В неполной средней школе – от 40 до 100 учащихся. В средней школе - до 100, 200 и 280 учащихся. В соответствии с **Постановлением Правительства РК от 21 декабря 2007 года № 1256 “Об утверждении гарантированного государственного норматива сети организаций образования”** в каждом сельском населенном пункте с общей численностью обучающихся и воспитанников дошкольного возраста 5 и более человек гарантируется функционирование государственной организации образования, реализующей общеобразовательные учебные программы дошкольного воспитания и обучения. В случае, если в населенном пункте общей численностью обучающихся и воспитанников младшего школьного возраста 5 и более человек, то государством гарантируется функционирование государственного учебного заведения начального образования. В населенном пункте, в котором находится 41 и более детей младшего и среднего школьного возраста, гарантируется функционирование государственного учебного заведения основного среднего образования. Если детей младшего, среднего и старшего школьного возраста 81 и более человек, гарантируется функционирование государственного учебного заведения общего среднего образования. В таблице 2 указаны виды учебных заведений в зависимости от численности граждан школьного возраста.

По сути, **эти два документа лишь определяют право существования МКШ**, но не регламентируют их функционирование. **Доля МКШ в 55,4% от всех школ Казахстана уже является уникальным фактом**, требующим специальных решений по данной категории учреждений.

Таким образом, существующая нормативно-правовая база и реальная практика находятся в противоречии, в связи с чем можно выделить ряд проблем, требующих оперативного и тщательного рассмотрения:

- в стратегических документах вопросы управления образованием (организации образования) на селе рассмотрены слабо;

- до настоящего времени не отработана единая эффективная модель мониторинга и контроля качества образования на всех уровнях;

- отсутствует обобщение и экспертиза реальной практики уровня образования в сельских общеобразовательных школах.

Таблица 2. Гарантии государства по открытию школ в сельской местности в зависимости от количества граждан школьного возраста

Классификация граждан школьного возраста	Кол-во	Вид школы, гарантируемый государством при наличии контингента учащихся
Предшкольного возраста	5 и более	Государственная организация образования, дошкольного воспитания и обучения
Младшего школьного возраста	5 и более	Государственное учебное заведение начального образования
Младшего и среднего школьного возраста	41 и более	Государственное учебное заведение основного среднего образования
Младшего, среднего и старшего школьного возраста	81 и более	Государственное учебное заведение общего среднего образования.

Источник: Постановление Правительства РК от 21 декабря 2007 года № 1256.

В настоящее время количество малокомплектных школ имеет тенденцию к увеличению. Рост их количества наблюдается как в сельской, так и в городской местности. В сельской местности – за счет миграции коренного населения в города из сел, а в городе – за счет сноса частного сектора.

Так, с 2001 по 2007 годы количество МКШ увеличилось на 177, контингент учащихся возрос на 19,6 тыс. человек.⁵ Распределение малокомплектных школ крайне неравномерно по регионам.

Диаграмма 2. Соотношение обычных общеобразовательных школ и МКШ в Казахстане, %



Источник: Агентство РК статистике, 2007 (www.stat.kz)

⁵ Статистический сборник МОН “Сведения о малокомплектных школах в 2007 году”.-Астана, 2007 (данные за 2007) и Доклад С.Каликовой, Билим”, 2002 (данные за 2001)

Регионы с максимальной долей МКШ (от 70 до 86%) – Северо-Казахстанская, Акмолинская, Костанайская, Павлодарская, Западно-Казахстанская. В данных областях наблюдается миграция русскоязычного населения на историческую родину, а также низкий уровень рождаемости.

Таблица 3. Количество и доля малокомплектных школ по регионам, Казахстан, 2007 г.

Область	Всего школ	Из них МКШ	Доля МКШ %.
СКО	665	570	85,7
Акмолинская	684	547	80,0
Костанайская	639	482	75,9
Павлодарская	445	325	72,7
ЗКО	454	321	70,7
ВКО	809	523	64,6
Актюбинская	483	311	64,4
Карагандинская	593	322	54,3
Алматинская	753	335	44,5
Жамбылская	471	207	43,9
Кызылординская	291	106	36,4
Атырауская	200	54	27,0
ЮКО	103	276	26,8
Мангистауская	122	20	16,4

Источник: Статистический сборник МОН “Сведения о малокомплектных школах в 2007 году”.-Астана, 2007

В среднюю группу (от 40 до 65%) входят области с отдаленными казахскими аулами: Восточно-Казахстанская, Актюбинская, Карагандинская (за счет бывшей Жезказганской), Алматинская и Жамбылская. В последнюю группу (менее 37%) входят области с высоким приростом населения – Кызылординская, Атырауская, Южно-Казахстанская и Мангистауская.

В Казахстане в 2004 году функционировало 3 687 общеобразовательных школ с казахским языком обучения, что составляет 44,6% от общего числа школ. Со смешанным языком обучения насчитывается 2 069 школ, что составляет 26,1%⁶.

⁶ Государственная программа развития образования на 2005-2010 г. с данными за 2004 год

Для МКШ наблюдаются следующие пропорции: с казахским языком обучения – 2 360 (54%), смешанных школ – 843 (19%) и с русским языком обучения – 1 203 (27%). Увеличивается контингент учащихся МКШ с государственным языком обучения. Если в 2000 году на государственном языке обучались 52,1%, то в настоящее время – 54,8% учащихся МКШ. Действуют школы с другими родными языками обучения – узбекским, уйгурским, немецким, таджикским, украинским и другими.⁷

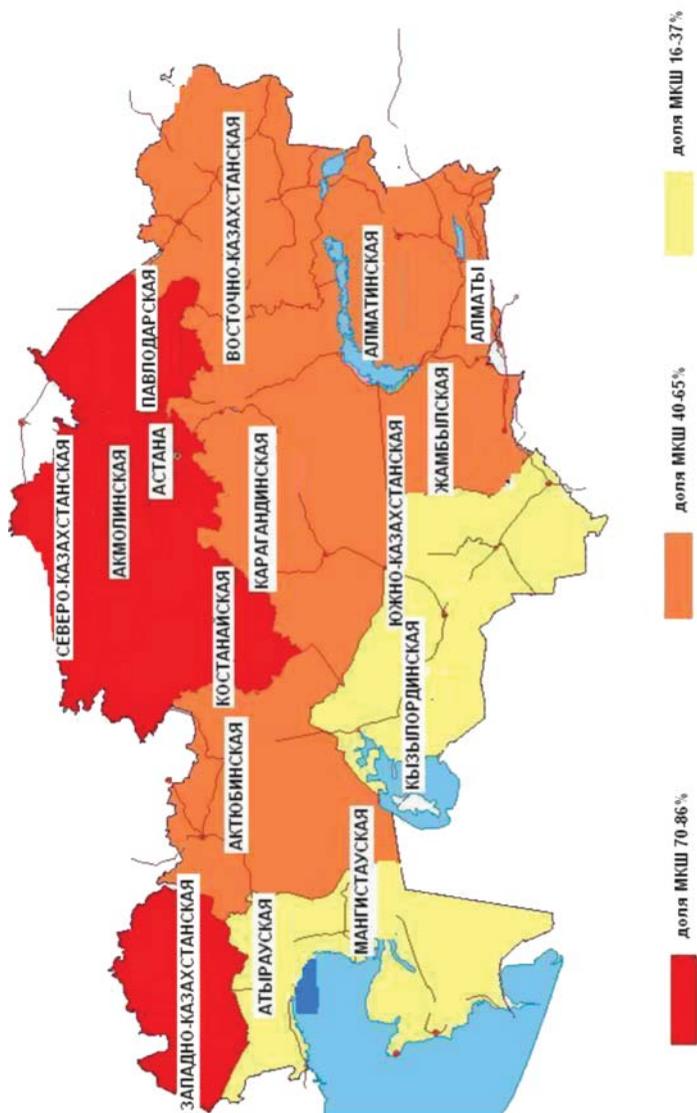
В общеобразовательных школах республики работает более 270 тысяч педагогов, из них 195,8 тысяч имеют высшее образование, более 60 тысяч – среднее профессиональное. 36,5 тысяч педагогов имеют высшую категорию. В МКШ работает 73 697 учителей, из них высшее образование имеют 54 630, среднее профессиональное – 15 708 учителей. Всего 5,7 тысяч учителей имеют высшую категорию. В общеобразовательных школах этот процент составляет 13,5%, а в МКШ – всего 7,7%, что не может не сказываться на качестве образования в МКШ.⁸

Казахстан вступил в процесс “Образование для всех” (ОДВ), инициированный ЮНЕСКО. Деятельность по ОДВ направлена на улучшение качества и расширение доступа к общему образованию. Основной целью ОДВ является задача добиться того, чтобы к 2015 году все дети имели доступ к бесплатному образованию высокого качества и могли его получить. Имеют ли этот доступ дети, обучающиеся в МКШ?

⁷ Государственная программа развития образования на 2005-2010 г. с данными за 2004 год

⁸ Агентство РК статистике, 2007 (www.stat.kz)

Карта 1. Доля малокомплектных школ по регионам



Основные проблемы сельских школ и МКШ

Неравный доступ к образованию в МКШ

Неравный доступ к образованию в МКШ обусловлен менее профессиональными кадрами, слабой методической базой, худшими средствами коммуникации, остаточным финансированием. Определяющие факторы этой проблемы следующие:

- Законодательные: недостаточная законодательная база для полноценного функционирования МКШ.

- Экономические: недостаточное финансирование образования на селе, бедность, безработица.

- Демографические: миграция, появление новых групп населения (например, оралманы, трудовые мигранты), отток людей из сел в город.

- Социальные: низкий статус учителя, его зависимость от власти на местах.

Финансовые и законодательные проблемы МКШ

Современное состояние системы финансирования МКШ относится к главным проблемам. Так, в Законе об образовании РК от 1999 года в главе 6 п.4 было дополнение, конкретно касающееся малокомплектных школ, оно звучало так: “Финансирование малокомплектных школ должно учитывать затраты, не зависящие от количества обучающихся”. В новом Законе это уточнение исключено, и финансирование проводится на общих основаниях общеобразовательных школ, то есть, по количеству учащихся в школе, что приводит к катастрофическим последствиям, фактически ставя малокомплектные школы на грань выживания. Основная часть финансирования осуществляется за счет местных бюджетов. Причем его доля составляет до 80%. Как правило, средств в местных бюджетах всегда недостаточно, так как налоговых поступлений (из чего и формируется местный бюджет) на селе не много, а трансфертов с центрального уровня не всегда хватает.

Проблемы статистики

Очень важно для адекватного планирования и бюджетирования, отслеживания результатов знать точно всю статистику по сфере образования. Получаемые данные из МОН, Агентства по статистике зачастую разнятся, не совпадают при суммировании и сравнении.

Статистическая информация должна быть корректно собрана и проанализирована, а на ее основе должны приниматься конкретные управленческие решения. Современные средства обработки информации позволяют внедрить единую систему статистической отчетности в сферу образования в кратчайшие сроки.

Отсутствие мониторинга результатов государственных программ

Анализ данных показал, что результаты дорогостоящих государственных программ не отслеживаются. Так, в 2003 году Министерством образования была разработана программа “Ауыл мектебі”. В рамках этой программы планировалось создание новой модели сельской школы, предусматривалось применение современных технологий обучения, гарантирующих усвоение учебного материала каждым учеником на уровне требований государственного стандарта. В школах основной и старшей ступеней планировалось не допускать совмещения классов. Деньги на выполнение этой программы были истрачены, а результатов нет.

Методическое обеспечение МКШ

Работа учителей в МКШ имеет специфические особенности и, прежде всего, это совмещение двух параллелей в одном классе. При отсутствии нагрузки, в соответствии с малым числом классов-комплектов учителя, как правило, ведут несколько предметов. Небольшое количество учащихся в классе предполагает особые виды работ – например, по индивидуальному плану развития, когда каждый ученик выполняет свой объем работы. Работа педагога в таких условиях требует специальной подготовки.

Однако, по словам респондентов, педагогические ВУЗы и колледжи готовят учителей для МКШ в недостаточном количестве.

На курсах повышения квалификации учителей нет специально разработанных программ. Отсутствует методическая литература, пособия для ведения уроков в двух параллелях для учителей МКШ. Не разработаны учебные планы, нет учебников для МКШ. Данному факту можно не удивляться, по данным Министра образования и науки в 2007 году было изъято 17 учебников и 6 учебно-методических пособий для общеобразовательных школ как не соответствующих стандартам. Издательства Казахстана, работающие с МОН, не планируют издание новых учебников, а только переиздают их. Понятно, что методическое обеспечение МКШ даже не рассматривается как проблема.⁹

Низкая заработная плата учителей

По данным Агентства РК по статистике номинальная средняя заработная плата по республике в июне 2008 года, составила 62 998 тенге. Ниже, чем в целом по республике, заработная плата составила в образовании – 40 459 тенге.

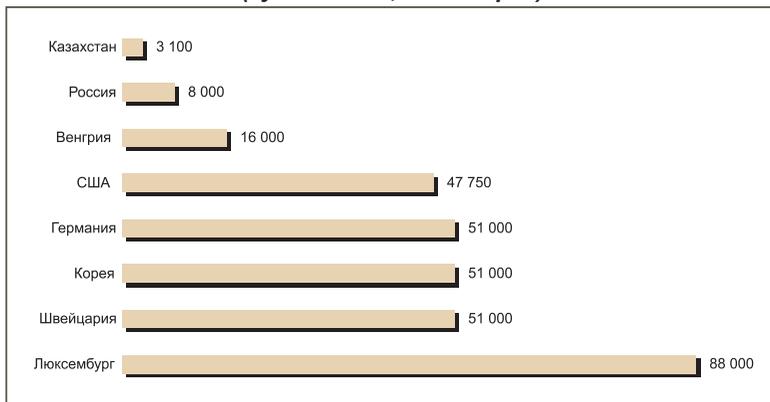
Соотношение зарплаты казахстанского учителя к ВВП на душу населения остается значительно ниже, чем в странах ОЭСР и меньше, чем в России.

В результате данного исследования выяснилось, что учителя, в зависимости от квалификации и нагрузки, получают в среднем 30 тысяч тенге (от 12 000 до 40 000 тенге). От 0,5 ставки до полной ставки – обычная нагрузка для учителей сельских школ, в связи с этим их заработная плата еще меньше оговоренной. Существующий уровень заработной платы, с учетом инфляции и удорожания в целом стоимости жизни, остается недостаточным.

Несовершенная законодательная база порождает массу проблем с оплатой учительского труда в МКШ. Оплата труда учителя производится в зависимости от числа классов-комплектов, как в любой общеобразовательной школе, поэтому этот расчет минимален. Учителям, работающим с классом до 15 учащихся, доплата за классное руководство и проверку тетрадей производится в размере 50% от установленной нагрузки. Учителям, работающим в МКШ, специальные социальные льготы не предусмотрены.

⁹ Проектный документ “Стратегический план МОН РК на 2009-2011 годы”, 2008 (http://www.edu.gov.kz/fileadmin/user_upload/images/files/Strateg_plan_2107rus.doc)

**Диаграмма 3. Зарплата учителя по странам
(сумма в год, в долларах)**



Источник: *Education at a Glance 2007*/<http://ocde.p4.siteinternet.com/publications/doifiles/962007051P1G11.xls>

Возрастной и половой состав учителей

В педагогической отрасли на селе наблюдается отток молодых специалистов в город и старение педагогических кадров. Примерно 15% казахстанских учителей старше 50 лет, 2% составляют пенсионеры. Выпускники педагогических высших учебных заведений и колледжей неохотно идут работать в школу, и особенно их не радует перспектива возвращения в село, где отсутствует социальная сфера и достойные условия труда, отсутствует социальный пакет льгот для молодого специалиста, нет жилья, не выплачиваются подъемные деньги, нет доплат за работу в МКШ. Все эти факторы влияют на то, что молодой педагог остается в городе.

Зависимость от местной власти на местах

Учителя сельских школ и МКШ отмечают, что они вынуждены выполнять несвойственную им работу – подготовку и проведение сельских праздников, подворный обход микроучастков, перепись населения, перепись скота. Эту работу учителя вынуждены проводить в выходные дни, и она не оплачивается.

Ключевые проблемы МКШ

В итоге можно составить рейтинг проблем, которые располагаются по степени убывания важности:

1. Отсутствие специальной нормативно-законодательной базы для МКШ со специальными нормативами.

2. Отсутствие единой специальной системы сбора и учета статданных для сельских школ и МКШ.

3. Отсутствие системы мониторинга результатов внедрения государственных программ по образованию.

4. Финансирование МКШ осуществляется по остаточному принципу.

5. Не отработана единая эффективная модель контроля качества образования на всех уровнях.

6. Закрытие основных школ в сельской местности из-за оттока учеников.

7. Отсутствие методического обеспечения, учебных планов, программ, курсов, учитывающих специфику МКШ.

8. Отсутствие социальных льгот для учителей, работающих в МКШ.

9. Низкая заработная плата учителей.

10. Непрестижность профессии учителя.

11. Слабая материально-техническая база, в том числе недостаточное оснащение новыми информационными технологиями и техникой.

12. Зависимость учителей от местной власти на местах.

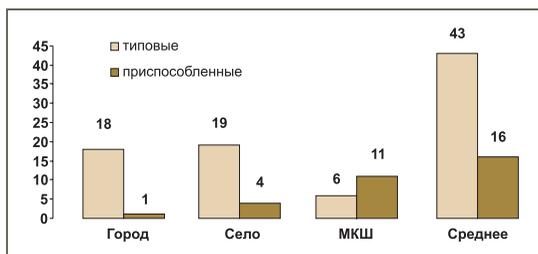
Материально-техническая оснащенность школ

Бюджет на развитие сельских территорий в 2007 году составил 107 млрд. тенге, из них расходы на образование составили 33,9 млрд. тенге, а на строительство и реконструкцию школ – 23,6 млрд. тенге. На капитальный ремонт объектов образования выделено дополнительно 5,2 млрд. тенге. Тогда как на укрепление материально-технической базы образования на селе – 3,3 млрд. тенге.

Однако этих средств недостаточно и объективная картина выглядит так: МКШ, в большинстве своем, находятся в приспособленных помещениях. Приспособленные здания - это поме-

щения барачного типа, часто бывшие лагеря труда и отдыха студентов. Такие здания полностью лишены инфраструктуры, плохо отапливаемы, не имеют нормальных условий для занятий спортом. Все это делает недоступным качественное образование в МКШ.

Диаграмма 4. Количество типовых и приспособленных помещений школ из всех исследуемых, по типам школ.



Источник: Центр исследований “Сандж”, 2008

Около 33% МКШ находятся в аварийном состоянии, а 82% требуют немедленного капитального ремонта. Директора 61,6% исследованных школ считают, что у них необходимо провести капитальный ремонт. В 23,3% исследованных школ необходимо провести косметический ремонт. Доля школ, не требующих ремонта, составляет всего 3,3% от всех типов исследованных школ.

Сумма выделенных средств на текущий ремонт одной школы в среднем по республике в 2008 году составляет 1 102 тысячи тенге. Но эта сумма варьирует в зависимости от региона. Так, в Костанайской области на текущий ремонт каждой школы выделено по 2,4 миллиона тенге, а в Акмолинской, Актюбинской по 300-400 тысяч тенге¹⁰. Неясные принципы финансирования ведут к неравному доступу детей из разных регионов к образованию.

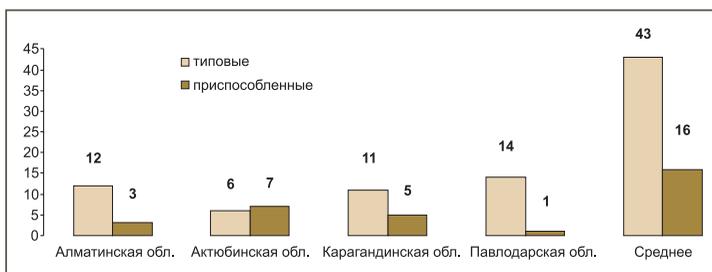
Школа любого типа считается оснащенной, если в ней работают все системы обеспечения. По данным настоящего исследования, обнаружены следующие факты.

В городских школах проблем с отоплением практически нет, а в сельских и МКШ эти проблемы связаны с низким качеством

¹⁰ Материалы заседания кабинета Министров. (Сентябрь, 2008 г.)

топлива, в частности угля. На это указывают 87% респондентов сельских школ. Топливо закупается на тендерной основе и основополагающим фактором является его низкая цена, но при этом не учитывается его качество. Поэтому не случайно, что 79,9% респондентов-директоров МКШ и родителей указали на низкую температуру в зданиях школы зимой.

Диаграмма 5. Количество типовых и приспособленных помещений школ из всех исследованных, по областям



Источник: Центр исследований “Сандж”, 2008

Техническая холодная вода может быть использована для уборки помещений. После кипячения она используется для питья и приготовления пищи.

Отсутствие качественной воды ведет к нарушению санитарно-эпидемического режима в школе, что способствует более высокому проценту заболеваемости инфекционными болезнями в сельской местности.

Более 46% сельских школ и 45% МКШ не имеют возможности обеспечить учащихся горячей пищей в связи с тем, что не обеспечены водой. Родители МКШ и сельских школ обращают внимание на то, что им приходится обеспечивать ребенка сухим завтраком и питьем.

Представители всех типов школ сообщили, что у них есть доступ к электроэнергии, и, таким образом, они находятся в одинаковых условиях.

Отсутствие телефонизации в 12,8% сельских и 23,7% МКШ ставит их в неравные условия по информатизации и компьютеризации в сравнении с городскими школами.

Повышение квалификации педагогов

Все учителя, независимо от областей и типов школ, отмечают положительные изменения в системе повышения квалификации в течение последних 5 лет. Но приоритеты по типам школ разные. Так, учителя городских школ видят новые возможности своей переподготовки, например, поиск через Интернет образовательных грантов. Учителя сельских школ отмечают положительные тенденции в создании ресурсных центров. А учителя малокомплектных школ считают положительным то, что у них появилась возможность проходить курсы повышения квалификации.

Если данную проблему рассматривать в разрезе типов школ и сравнивать городские, сельские школы и МКШ, то, в среднем все учителя из всех типов школ отметили, что периодичность их квалификационной переподготовке составляет пять лет. Тогда как программы образования и новости в педагогике обновляются постоянно.

Для казахских групп курсы проводятся на русском языке, что затрудняет процесс понимания материала, а также его практическое применение.

Почти не проводятся авторские, новаторские курсы. Неактуальность тем выражается в том, что, например, не утверждена законодательная база для двенадцатилетнего образования, а курсы уже проведены.

Учителя отмечают однообразность курсовой подготовки из года в год, отсутствие практических занятий. Эффективность курсов остается неизвестной для обучающегося на них учителя указывают на то, что зачастую их тестируют, проводя вводное тестирование и на выходе, по окончании курсовой подготовки, но не знакомят учителей с результатами тестирования.

Разброс в ответах учителей и директоров о количестве учителей, прошедших курсы в каждой школе, был примерно одинаковым. Минимальное количество составляет 3 учителя, а максимальное – 160 учителей (на 1 школу). По областям эти данные выглядят так:

Таблица 4. Количество учителей по исследованным школам, прошедших курсы повышения квалификации в 2007 году

	Минимум	Максимум
Алматинская область	3	160
Актюбинская область	4	27
Карагандинская область	3	59
Павлодарская область	6	55

Источник: Центр исследований “Сандж”, 2008

Разница объясняется, во-первых, близким расположением к Алматы школ из Алматинской области – городом, где проводятся разнообразные курсы, а также разным количеством учителей. Так, городская школа имеет контингент до 250 учителей, а малокомплектная школа часто насчитывает только 10 учителей.

По типам школ наблюдается следующая тенденция. Все учителя городских школ проходят курсовую подготовку бесплатно, все затраты финансируются из бюджета города и финансирование закладывается в индивидуальный план развития городских ресурсных центров – институты усовершенствования учителей.

В сельских школах на курсовую подготовку в индивидуальный план финансирования школы закладывается сумма на командировочные расходы, что позволяет учителям посещать курсы бесплатно. В МКШ ситуация идентичная, и сумма заранее известна на начало финансового года.

Финансирование школ

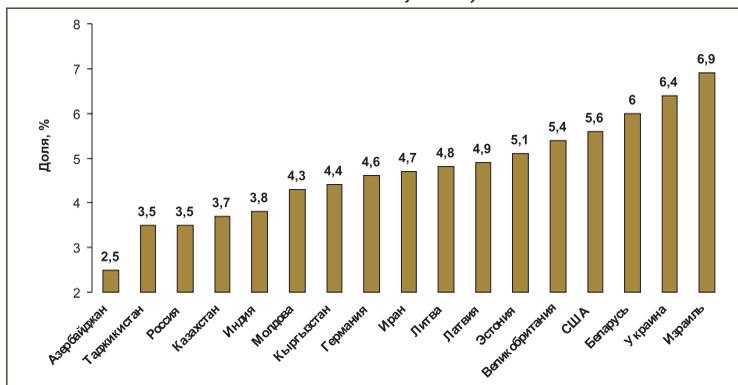
Расходы на образование в разных странах

Одним из важнейших показателей, характеризующим образовательные ресурсы отдельных стран, является доля расходов на образование в ВВП, а также расходы на образование на душу населения.

Самым большим инвестором в сферу образования являются США. На долю США приходится 4% населения планеты в возрасте 5–25-ти лет и 28% мировых отчислений на образование. Государственные расходы США на образование сопоставимы с расходами нижеперечисленных стран вместе взятых: стран арабского мира, Центральной и Восточной Европы, Средней Азии, Латинской Америки, Южной и Западной Азии и Африки

к югу от Сахары. На Центральную и Восточную Европу (в нее занесены многие государства бывшего СССР, включая Россию) приходится 6,7% этих средств, а на все страны Средней Азии – 0,3%.

Диаграмма 6. Расходы на образование по странам, доля от ВВП, 2004, %



Источник: Все страны <http://www.washprofile.org/ru/node/7005>, Россия – <http://upr.1september.ru/article.php?ID=200501408>

Сравнительный анализ доли расходов на образование по странам показывает, что Казахстан (3,7%) тратит даже меньше, чем Индия (3,8%), Кыргызстан (4,4%), Иран (4,7%), не говоря об европейских странах и США.

Общие принципы формирования системы финансирования расходов на образование и бюджета школ

Согласно действующему законодательству Республики Казахстан финансирование расходов на образование осуществляется по принципу совокупности бюджетов Республики Казахстан из республиканского и местного бюджетов.

Основой финансирования расходов на образование являются местные бюджеты, что связано с существующей системой разграничения полномочий органов власти. Местные бюджеты финансируют расходы школ, которые представляют основной костяк системы образования. На школьное образование из республиканского бюджета ресурсы выделяются только в рамках реализации программ развития.

В целях дальнейшего поэтапного реформирования системы образования в Казахстане принята Государственная программа развития образования до 2010 г., которая призвана повысить эффективность образовательной системы. Документ говорит о необходимости развития инфраструктуры системы образования и качественного её финансирования как о факторах, способных оказать позитивное влияние на совершенствование образования и достижение более высоких результатов обучения.

Несмотря на шестикратное увеличение бюджета в абсолютных цифрах с 2000 по 2007 год, доля расходов на образование остается практически постоянной, колеблясь из года в год на доли процента. В Среднесрочной фискальной политике Правительства на 2008-2010 доля расходов прогнозируется в прежних пределах.

В структуре расходов государственного бюджета на образование в целом значительная часть финансовых средств выделяется на общее среднее образование – 60,5%, на дошкольное воспитание и обучение – 4,5% от общих затрат на образование. Необходимо отметить, что, несмотря на тот же шестикратный рост абсолютных цифр расходов на образование, расходы на одного ученика выросли только в 4,7 раза¹¹.

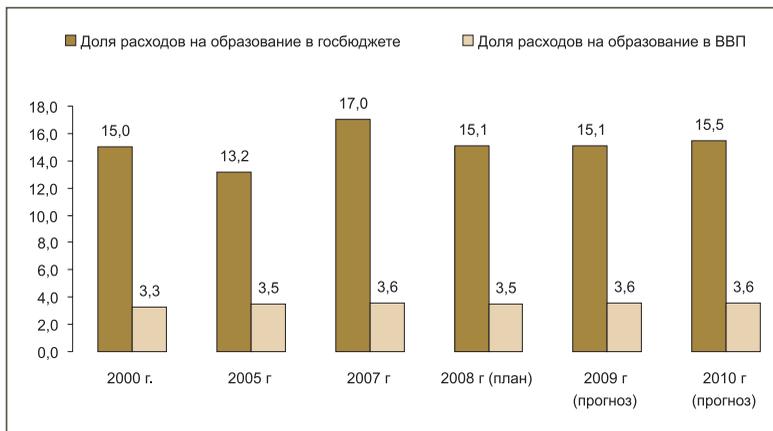
В открытых источниках МОН не указывает на отдельное финансирование городских и сельских школ, а тем более МКШ. Нормативно-правовой основой для финансирования МКШ являются общие базовые документы, отличием в которых является сокращение фонда оплаты труда при работе в условиях совмещения класс-комплектов, надбавка к базовому окладу за работу в сельской местности.

Административные единицы, ответственные за образование на местах – акиматы – не всегда полно владеют информацией о реализации программ, связанных с образованием на селе, так как статистика по бюджетам собирается не вовремя и на момент исследования ее в большинстве акиматов не смогли предоставить. В результате пришлось анализировать имеющиеся совокупные данные или косвенную информацию, выделяя цифры по аульным (сельским) школам. В связи с необходимостью выделить сельские школы в общих бюджетах был произведен анализ как республиканских программ и бюджетов, так и местных. В основ-

¹¹ Материалы Национального доклада по достижению приоритетов Стратегии Казахстан -2030 в контексте ЦРТ – Астана.

ном были взяты отчетные данные Министерства образования и науки РК, Министерства финансов и акимов соответствующих регионов по реализации программ, касающихся сферы образования.

Диаграмма 7. Расходы на образование как доля Госбюджета и ВВП %



Источник: Среднесрочная фискальная политика Правительства на 2008-2010 годы

В 2007 году по данным МОН РК расходы государства на образование составили 480 696 млн. тенге. Основное финансирование системы образования обеспечивается за счет средств местного бюджета (73% от всех затрат на образование). Сумма целевых текущих трансфертов в 2007 году составила 24 875,7 млн. тенге, увеличившись в период с 2003 по 2007 годы в среднем по стране почти в 20 раз в абсолютных цифрах.

В Национальном докладе по достижению приоритетов Стратегии Казахстана-2030¹² разъясняется, что малокомплектные школы в республике функционируют в силу географических и демографических особенностей Казахстана – огромная площадь и низкая плотность населения: 96,4% от общего числа МКШ находятся в сельской местности. Динамика изменения сети МКШ показывает, что их количество увеличивается. Отме-

¹² Дамитов Б.К., Ермеков Н.Т., Можаяева О.И., Бекенова А.Б., Бекиш Р.М., Головатая Г.И., Егимбаева Ж.К., Бондарь Л.А. Национальный доклад о состоянии и развитии образования в Республике Казахстан (краткая версия). – Астана, 2008. – 43с

чается, что “благодаря проводимой государством политике по обеспечению права всех детей на образование и доступности образования, эти школы полноценно функционируют, несмотря на дорогостоящее их содержание”.

В 2001 году была попытка переделать принцип бюджетирования МКШ, о чем в действующий в то время Закон об образовании от 1999 года были внесены поправки, касающиеся малокомплектных школ и сельских школ. В частности, в статью 43 было внесено следующее: “в пункте 4: часть первую изложить в следующей редакции: “Финансирование государственных организаций образования осуществляется за счет средств республиканского и местных бюджетов с соблюдением требований, устанавливаемых государственными общеобразовательными стандартами по уровням образования и с учетом денежных и натуральных норм, а также оплаты труда, определяемых законодательством Республики Казахстан”; а часть третью изложить в следующей редакции: **“Финансирование малокомплектных школ должно учитывать затраты, не зависящие от количества обучающихся”**”.

Однако в Законе РК “Об образовании” 2007 года эта статья была исключена.

Общие данные по финансированию образования

В Государственной программе развития образования в Республике Казахстан на 2005–2010 годы предусмотрены следующие расходы на образование:

Таблица 5. Расходы на образование, предусмотренные по Госпрограмме до 2010 г., млн. тг

год	Всего	Республиканский бюджет, млн. тг	%	Местный бюджет, млн. тг	%
2005	41 402,2	23 379,80	56,5	18 022,40	43,5
2006	53 514,2	34 036,90	63,6	19 477,30	36,4
2007	53 855,9	32 150,80	59,7	21 705,10	40,3
2008	57 769,3	26 216,80	45,4	31 552,50	54,6
2009	61 600,0	29 484,40	47,9	32 115,60	52,1
2010	62 670,4	30 501,10	48,7	32 169,30	51,3
ВСЕГО	330 812,0	175 769,80	53,1	155 042,20	46,9

Источник: Государственная программа развития образования в Республике Казахстан на 2005–2010 годы

Программа реализуется в два этапа: первый этап – 2005-2007 годы, второй этап – 2008-2010 годы. Это значит, что год исследования как раз приходится на середину пути. Из таблицы видно, что до 2007 года большая часть расходов ложится на республиканский бюджет, а начиная с 2008 года – на местный.

За формирование бюджета МКШ ответственны местные государственные органы (Департаменты образования акиматов). Местные власти несут также ответственность и должны финансировать подвоз детей до школ, горячее питание для особых категорий детей (бедных, социально неблагополучных), и для этого предусматриваются расходы.

Только в городе Алматы, по словам эксперта Комитета по охране прав детей МОН, акимат взял на себя все расходы по предоставлению питания для всех детей начальной школы. В других регионах республики таких затрат акиматов не наблюдается.

Общие расходы на образование, согласно выступлению Министра финансов Республики Казахстан Жамишева Б. Б. на Совместном заседании Палат Парламента РК 24 июня 2008 года “Об исполнении республиканского бюджета за 2007 год”,¹³ составили 149,0 млрд.тенге: “Для формирования интеллектуального потенциала республики объем расходов на образование в 2007 году увеличен на 46,2%, против 2006 года”. В этом документе не говорится о сельской школе и не дается статистики по сельской (аульной) школе. Относительно школ говорится только, что “Обеспеченность компьютерами составила 1 компьютер на 22 ученика. 96,3% школ имеют доступ к Интернету. В каждой из 1000 школ-участниц интерактивного урока установлены интерактивные доски, которые в дальнейшем будут активно использоваться для реализации проекта “Система он-лайн обучения”.

По отчету Счетного комитета РК об исполнении бюджета за 2007 год, можно сделать вывод о неэффективном использовании финансовых средств на образование. В целом за отчетный период администраторами республиканских бюджетных программ, вследствие неисполнения или исполнения не в полном объеме отдельных статей Закона, **не освоено 26,1 млрд. тенге.**

¹³ <http://www.minfin.kz/index.php?uin=1119500881&chapter=1214365235&lang=rus>

Причинами недостаточного освоения средств, по оценке Счетного комитета, являются недостатки формируемых бюджетных заявок, отсутствие четких механизмов использования бюджетных средств, создающие предпосылки для финансовых нарушений при исполнении республиканских бюджетных программ.

Источники финансирования среднего образования в соответствии с законодательством

В Законе РК “Об образовании” 2007 года только 2 упоминания об МКШ. Первое – это определение МКШ, второе – следующее: “государство гарантирует функционирование малокомплектных школ и интернатных организаций для обеспечения права на получение начального, основного среднего, общего среднего образования детьми, проживающими в населенных пунктах с малой численностью жителей”.

Глава 9 нового закона “Об образовании” посвящена системе финансирования школ. В статье 61 говорится, что источниками финансирования образования являются:

- бюджетное финансирование содержания государственных учреждений образования;
- бюджетное финансирование государственного образовательного заказа;
- доходы от оказания платных услуг, не противоречащих законодательству Республики Казахстан;
- кредиты банков второго уровня;
- спонсорская и благотворительная помощь, безвозмездные отчисления и пожертвования, гранты.

Поскольку малокомплектные школы, безусловно, относятся к образовательным учреждениям, их финансирование определяется статьей 62, п.3:

“Финансирование государственных организаций образования из средств государственного бюджета (республиканского и местных бюджетов) осуществляется на основе требований, устанавливаемых государственными общеобязательными стандартами образования по уровням образования, и норм, определяемых законодательством Республики Казахстан”.

Нормирование в системе образования должно соответствовать тем целям и задачам, которые поставлены в государствен-

ной программе реформирования образования на 2005-2010 годы. Существуют нормы по максимально возможной учебной нагрузке, калорийности питания в учебных заведениях, квадратуре (площади) учебного заведения на одного учащегося и другие стандарты и нормы.

При анализе ответов по финансированию расходов учреждений образования, исходя из расчета доли средств школьного бюджета приходящейся на 1 ученика, следует отметить неравномерность фактической стоимости обучения одного учащегося в школах разных типов и регионов.

С уменьшением числа обучающихся в учреждении образования стоимость финансирования на 1 учащегося растет. Таблица отражает общую закономерность, называемую в экономической теории эффектом масштаба: чем больше количество учащихся, тем меньше средние расходы на образование в расчете на одного учащегося. Урбанизированные регионы имеют более низкие значения бюджетных расходов в расчете на 1 ученика. **Удельные расходы на одного ученика в малокомплектной школе в 3.5 раза выше, чем в городской и в 3 раза выше, чем в сельской.**

Таблица 6. Стоимость обучения 1 учащегося средней школы из числа исследуемых школ

Тип школы	Регион	Среднее кол-во уч-ся	Расходы на 1 ученика в год, тенге	Расходы на 1 ученика в месяц, тенге
город	Алматы	1319	82 684	6 890
	Актобе	980	60 132	5 011
	Караганда	823	79 650	6 638
	Павлодар	932	78 733	6 561
	среднее	1 014	75 300	6 275
село	Алматинская обл	1 064	59 856	4 988
	Актюбинская обл	246	141 540	11 759
	Карагандинская обл	333	63 135	5 261
	Павлодарская обл	353	116 596	9 716
	среднее	419	87 812	7 318
МКШ	Алматинская обл	116	143 184	11 932
	Актюбинская обл	51	405 600	33 800
	Карагандинская обл	121	364 168	30 347
	Павлодарская обл	270	141 534	11 795
	среднее	139,5	263 622	21 969

Источник: Центр исследований "Сандж", 2008

Неравномерность финансирования и отсутствие системы расчетов стоимости образовательных услуг также прослеживаются при сравнении доли заработной платы учителей и штатных сотрудников в общей годовой сумме сметного финансирования школы. Так, в исследованных школах городов, фонд заработной платы колеблется **от 51 до 71%** от общей суммы годового финансирования расходов школы, тогда как в МКШ на селе доля фонда заработной платы гораздо больше и попадает в интервал **от 67 до 85%**. Следовательно, доля расходов на содержание здания и обеспечение учебного процесса необходимыми материалами на селе и в МКШ значительно ниже, чем в городе.

На сегодняшний день бюджет расходов на образование на селе и в МКШ в частности формируется с учетом первоочередного покрытия расходов на так называемые “защищенные” статьи: заработная плата, налоги, оплата коммунальных услуг, отопления, электроэнергии, связи, затраты Фонда всеобщего обязательного среднего образования.

Если проследить, каковы доли от общего бюджета по этим статьям, то окажется, что в городе на покрытие первоочередных расходов уйдет до 86% бюджета, а МКШ – до 98% годового бюджета. Очевидно, что подобная иерархия приоритетности в финансировании является следствием сильной нехватки бюджетных средств, особенно на селе и в МКШ, а также отсутствия механизмов, определяющих долю финансирования, необходимого на содержание здания и процедуры образовательного процесса.

Следует также отметить, что неравномерность в финансировании отслеживается и от школы к школе в рамках одного региона или между школами республики одного и того же типа. Если сравнить суммы выделенных по одним и тем же статьям в аналогичных школах при равном контингенте учащихся, то регионально различие может достигать 3,5 раз. Это свидетельствует также об **отсутствии четких критериев финансирования и обеспечения школ** и произвольном характере решений местной исполнительной власти.

Статьи школьного бюджета

Имеют место и различия в перечне статей расходов городской, сельской школы и МКШ. Так, одним школам выделяют-

ся средства на капитальный ремонт по № 431 специфике, на приобретение медикаментов – по специфике № 132, а другим нет. В сметах одних школ есть специфика № 411 - приобретение основных средств, а также по специфике № 332 – целевые трансферты физическим лицам из Республиканского бюджета, а в сметах других школ не хватает на поддержание элементарных санитарных норм и норм техники безопасности. Данные по различию **перечня специфик в индивидуальных сметах финансирования школ также говорят о наличии** неравенства в вопросах развития образовательной системы в городе и на селе, так и отсутствии прозрачности бюджетов во всей системе образования, разработанных системных подходов и методик расчетов стоимости обучения на данном уровне получения образования.

Качество планирования, связанное с детализацией статей расходов, также является отличительной особенностью смет городских школ и МКШ.

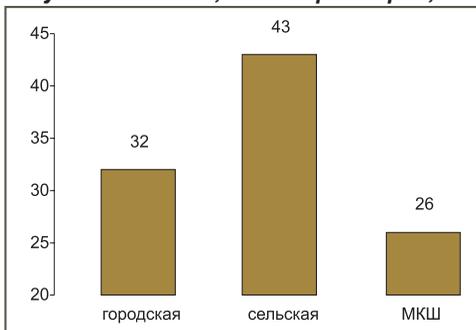
В отличие от планов финансирования МКШ, в планах финансирования городских школ по статьям 139, 141, 143, 146, 149 **имеется детализация**. Например, статья 139 - приобретение прочих товаров: бумага, диспенсеры (питьевой воды), стаканы разовые, канцтовары, классные журналы, мел, наглядные пособия, подписка, спорттовары, табеля, туалетное мыло, - содержит информацию о планируемых расходах. В планах финансирования МКШ такой детализации по данным статьям нет. Отсутствие детализации - показатель большей свободы в определении направлений расходования бюджетных средств самой школой, но в условиях сельских районов этот процесс, как правило, вызван наличием слишком малых (неделимых) финансовых средств.

Рассматривая расходы школ, следует учитывать другие источники финансирования, которые можно считать той недостающей суммой средств, которая нужна для решения неотложных задач. Таким источником являются спонсорские средства самых близких к школе лиц, участников самого учебного процесса: расходы родителей учащихся, учителей и директоров школ из средств заработной платы. Более редки отдельные акции бизнеса и предпринимателей, особенно на селе. Городские школы зачастую предоставляют дополнительные платные услуги, за счет чего производится пополнение школьного бюджета.

Личные затраты директоров на материально-техническое обеспечение школы

По городским школам 32% опрошенных директоров тратят свои деньги на нужды школ. По сельским школам такой процент составляет 43,0%, а по МКШ – 26%. Директора тратят личных средств от 5 до 50 тысяч тенге в год.

Диаграмма 8. “Приходится ли Вам тратить деньги из своей зарплаты на нужды школы?”, доля директоров, %



Источник: Центр исследований “Сандж”, 2008

Таблица 7. Средняя сумма в год, которую директора школ тратят на нужды школы из своей зарплаты (тенге)

	городская	сельская	МКШ
Хозяйственные нужды	4 178	12 315	6 750
Подготовка к школьным мероприятиям	27 834	4 754	3 700
Покупка метод. литературы	7 126	4 689	11 450
Изготовление дидактических материалов	3 161	5 775	4 188
Проведение городских/сельских праздников	2 504	3 710	2 000
Курсы ИПК	1 500	8 200	20 000
Подписка на газеты/журналы	3 388	13 506	20 150
Копирование документов	900	2 918	3 875
Другое (сумма в год)	13 250	6 500	27 500
Среднее	36 309	45 545	31975

Источник: Центр исследований “Сандж”, 2008

Данные средства составляют дефицит бюджета школы. Можно подсчитать в рамках каждой школы долю дефицита школьного бюджета, которая закрывается изъятиями такого рода.

Достоинства и недостатки существующей системы финансирования

Наиболее уязвимой проблемой развития современной системы образования и корнем многих проблем является нынешняя система финансирования. Анализ, проведенный участниками проекта, высветил ее основные достоинства и недостатки. На данный момент сильных составляющих пока слишком мало. К ним относятся: 1) существование единой государственной системы финансирования школ, в том числе сельских и МКШ, как таковой, и 2) сохранение 25% надбавки к зарплате учителей МКШ в сельской местности.

Слабых сторон, касающихся финансовой основы деятельности и развития школ и МКШ в том числе, выявлено значительно больше. Вот наиболее часто отмечаемые респондентами в ходе исследования проблемы в финансовой системе, распределенные по характеру вопроса:

Система управления – проблемы

- Отсутствие процедур разработки и обеспечения нормативной документацией по планированию и расходам средств, методических занятий по экономике школы для директоров, тренингов для бухгалтеров.
- Отсутствие механизмов, обеспечивающих самостоятельность школ в ведении финансово-хозяйственной деятельности.
- Бюрократия и отсутствие системности при рассмотрении бюджетных заявок.
- Директора не могут адекватно отстоять свои потребности в финансировании расходов. Причиной является отсутствие нормативов расходов, методик расчетов затрат на организацию учебного процесса. Также высокая степень централизации управления сдерживает процесс эффективности планирования и расходования бюджетных средств. По-прежнему бюджеты утверждаются на основе "контрольных цифр" администраторов программ на местах.
- Невозможно проследить путь поступившего в Департамент Казначейства документа, документы часто теряются, низкая скорость обработки документов.

Система планирования и реализации бюджета – недостатки

- Отсутствуют принципы и соответствующая нормативно-правовая база для привлечения внебюджетного финансирования школами для поддержки развития системы образования данной школы.

- Отсутствуют специальные нормативы финансирования МКШ, есть только общие документы для всех школ республики.

- Планирование бюджета ведется постатейным методом: расчет расходов на планируемый год ведется от базы (прошлого года) и с учетом фонда оплаты труда по учебному плану на текущий учебный год.

- Учебные и финансовые года не совпадают.

- Отсутствуют методики для расчета стоимости обучения одного учащегося. Необходимо вести поиск методов расчетов стоимости обучения на каждого обучающегося и уточняющие коэффициенты к ним.

- Обеспечение школ производится в разрез с принципами выравнивания бюджетной обеспеченности, одинаковым школам выделяется разное количество средств, что обнаруживает слабость и несправедливость системы. При посещении школ на селе и особенно МКШ обнаруживается их недостаточное финансирование: от состояния здания и выполнения санитарных норм до оснащения учебного процесса материалами и оборудованием.

- Школы не представляют бюджетную заявку в районный отдел образования. Директор школы предоставляет расчет потребности в финансировании расходов школы, не имеющий строгой формы.

- Планирование бюджета сильно затруднено отсутствием нормативов бюджетного финансирования, (материального обеспечения – материальная база, расходов на содержание материальной базы, численность обслуживающего персонала; социального обеспечения – расходы на социальное обеспечение учащихся и работников; норм учебных расходов). При планировании и списании средств используются старые нормативы или рассуждения администраторов программ. Нормативы по обслуживанию помещений устаревшие.

- Процедуры по освоению средств в данном месяце должны быть произведены в течение этого же месяца, что представляет существенное неудобство.
- Переброс денег из одной статьи в другую в текущем месяце запрещен (он возможен лишь в будущих месяцах), что обуславливает возникновение неиспользованного остатка.
- Следует учитывать первоочередность и объем расходов при проведении закупок товаров и услуг.
- Вопросы капитального ремонта и строительства школ не включаются в бюджет по несколько лет.

Несовершенная система проведения тендеров

- Система проведения тендеров не обеспечивает участия потребителей услуг (директоров школ, общественных представителей), основная часть приобретаемых услуг и товаров является некачественной: товары быстро выходят из строя, услуги приобретаются повторно.
- Процедура утверждения поставщика является слишком долгой и закуп товаров (услуг) не может быть выполнен в планируемый период. Это делает невозможным своевременное освоение средств).

Отсутствие адекватного стимулирования труда учителя

- Отсутствие принципов стимулирования учительского труда в республике и МКШ (таких дополнительных выплат, как премии, в сельских школах не проводят).

Практика опросов руководителей сельских школ показывает, что средств большинству школ катастрофически не хватает. Учитывая тот факт, что в местном бюджете расходы на образование занимают весомую долю (часто более половины), изыскать источники дополнительного финансирования в районном или областном бюджете – непосильная задача.

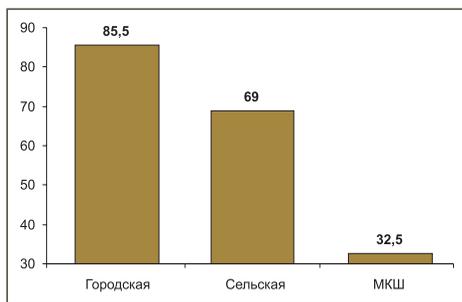
Таким образом, напрашивается вывод о том, что прирост расходов на образование необходимо обеспечивать, **повышая долю расходов республиканского бюджета**. Есть необходимость в перераспределении ресурсов между республиканским и местными бюджетами. Бюджетный механизм

позволяет сделать это уже при существующей практике – используя бюджетные кредиты или трансферты республиканского бюджета.

Внебюджетное финансирование

Необходимость в привлечении внебюджетных средств в сферу образования в значительной степени связана с недостаточностью госфинансирования, которое не обеспечивают потребности учреждения образования в развитии и устойчивом функционировании. Можно назвать возможные источники поступления внебюджетных средств в настоящее время: доходы, полученные от поступлений, связанных с оказанием платных образовательных услуг; доходы, полученные от производственной деятельности; добровольные пожертвования спонсоров, физических или юридических лиц. В большей степени в качестве источника поступления внебюджетных средств присутствует спонсорская помощь родителей обучающихся. Данная помощь вносится в школу как в виде товаров и услуг, так и в виде наличных денежных средств. До 2007 года большая часть внебюджет-

Диаграмма 9. Добровольные денежные взносы родителей, доля опрошенных родителей, %



Источник: Центр исследований "Сандж", 2008

ных средств поступала в виде товаров и услуг, передаваемых через родительские фонды и объединения, которые создавались при школах. В последнее время в школах все чаще используются "спонсорские" счета для поступлений средств от спонсорской и благотворительной деятельности.

Наиболее распространены неучтенные финансовые средства, аккумулированные классными родительскими комитетами и передаваемые для приобретения товаров и услуг школе по мере поступления "заявок" или путем проведения дополнительных "кружковых" занятий. О том факте, что такие средства систематически передаются школе от родителей учащихся, свидетельствуют наличие в школе жалюзи, стендов, магнитофонов и

телевизоров, корпусной мебели, большее число компьютеров, стопроцентно проведенный текущий ремонт с заменой линолеума, оборудованные танцевальные залы и прочее.

В городских школах 85,5% добровольно оказывают денежную помощь, в сельских – 69%, а в МКШ – только 32,5%. Малокомплектные школы собирают меньше взносов не потому, что меньше нуждаются, а потому, что родители не способны платить.

Дефицит финансовых средств

Как было показано, из-за недофинансирования школы вынуждены восполнять дефицит, чтобы обеспечить качественный учебный процесс в школах. В МКШ собственные финансовые затраты учителей очень высоки – в целом по Казахстану оцениваются в сумме до 4,7 млрд. тенге. Однако самые высокие потери – в полнокомплектных сельских школах – 6,3 млрд. тенге. Всего же дефицит в сельских и малокомплектных школах оценивается в 11 млрд. тенге, что составляет 4% всех расходов на среднее образование.

Таблица 8. Затраты директоров для восполнения дефицита бюджета

	Доп. расходы директоров, тенге в год	К-во МКШ	Недо-зарплата за доп.ра-боту, тенге в год	Доп. затраты учителей в год, тенге	К-во учителей	Общие потери учителей МКШ, млн. тенге
Всего МКШ	31 975	4 406	37 500	25 000	73 697	4 746,9
Сельские, за искл. МКШ	43 545	1 826	37 500	25 000	100 152	6 339,0
Городские, за искл. МКШ	13 250	1 726	37 500	25 000	105 249	6 600,9
ВСЕГО		7 958			279 098	17 686,9

Источник: Центр исследований "Сандж", 2008

По результатам опроса директоров доля школ, нуждающихся в капитальном ремонте или находящихся в аварийном состоянии, от 68% до 78%, это без учета того, что большинство МКШ располагается в приспособленных помещениях.

Зная, что средние расходы на один сельский объект образования составляют 142,17 млн. тенге¹⁴, рассчитано, что потребность в бюджете у сельских школ может быть оценена в 679 млрд. тенге.

Эти цифры не означают, что нужно, не глядя, увеличивать расходы на малокомплектные школы или, наоборот, не раздумывая, сокращать количество МКШ и создавать интернаты. Даже простейший анализ альтернатив показывает, что значение МКШ чрезвычайно важно для развития села, сельских территорий, сохранения семьи и воспитания, в том числе трудового. Если посмотреть шире: учесть вопросы занятости, развития сельских территорий, демографии и миграции, – выяснится, что сохранение МКШ – самая простая и доступная альтернатива, чтобы избежать дорогостоящих программ по привлечению работников на село, программам занятости, созданию мотивации для закрепления населения, роста рождаемости. При умелом сочетании малокомплектных школ с дистанционным обучением можно сделать сельские малокомплектные школы весьма конкурентоспособными.

Прозрачность бюджетов на уровне школы

Бюджет внутри самой школы также непрозрачен. Как правило, бюджет школы ясен для учителей, родителей и учеников только в части использования внебюджетных средств (если школа ведет их учет). Механизмов же подотчетности, раскрывающих процесс исполнения школьного бюджета, нет ни в одной из посещенных школ.

При посещении школ ни в одной не была вывешена информация на стенде о школьном бюджете, степени его освоения, ближайших мероприятий по закупкам товаров и услуг. Система закупок товаров, работ и услуг в школах также является непрозрачной. Отсутствует, таким образом, как внешний, так и внутренний доступ к данным бюджета школы. Это подтверждает и опрос директоров школ о числе родителей, которые интересуются статьями школьного бюджета. Доля ро-

¹⁴ Аналитические материалы об итогах социально-экономического развития агропромышленного комплекса республики за 2007 год, <http://www.minagri.kz/index/files/totals.doc>

дителей, интересующихся расходами школы, составила 32% это пассивный интерес, что говорит о низкой заинтересованности гражданского общества в участии и решении данных проблем.

В среднем раз в год директора обсуждают с родителями статьи школьного бюджета, наиболее часто – расходы на ремонт и укрепление материально-технической базы школ. При этом большая часть – 71,2% опрошенных директоров – проводят такие встречи с родителями по вопросу дополнительного финансирования школы. Директора в среднем 2 раза в год обсуждают школьный бюджет с учителями: в начале года при проведении тарификации учителей и в конце года при подготовке школьного ремонта (78,6% директоров сообщили, что проводят обсуждение с учителями бюджета школы).

Децентрализация и увеличение полномочий школ

Существующая система финансирования образования отличается высокой степенью централизации. В данной системе не находят отражения вопросы непосредственных участников самого нижнего уровня образования, руководителей школ, получателей услуг, родителей учащихся и населения в целом. Об этом свидетельствуют и простые практические вопросы, такие, как методика сбора информации о потребностях школ для финансирования, степень зависимости о подтверждении финансирования по заявке, утверждение плана финансирования по спецификам расходов.

Бюджетная заявка обычно формируется отделом образования с учетом всех потребностей района. Какие из статей будут удовлетворены и в какой степени, исполнителю бюджета в школе заранее не известно. Фактически руководители школ не принимают участия в процессе планирования бюджета, они предоставляют данные о потребностях финансирования объектов образования, а затем пытаются освоить выделенные средства своевременно.

При опросе респонденты исследования назвали возможные угрозы и риски от децентрализации: отсутствие квалифицированных и компетентных бухгалтерских кадров, особенно на селе, огромные расстояния между селами, что мешает и затрудняет

их контроль, слабая экономическая подготовка дирекции и бухгалтеров школ, низкая зарплата главных бухгалтеров школ, возможность злоупотребления.

Для дальнейшего развития децентрализации необходима смена нормативно-правовой базы. В управлении должен быть учтен принцип участия общества в планировании и контроле расходов средств бюджета, в принятии решений по развитию образования.

Основные выводы по финансированию МКШ

Недостаточное финансирование приводит к необеспеченности учебного процесса всеми необходимыми компонентами, а, следовательно, к неравному доступу к образованию для учащихся МКШ.

В документах Дакарского форума содержится призыв к правительствам всех стран обеспечить выделение не менее 6% ВВП на нужды образования. Однако на сегодняшний день бюджеты едва покрывают расходы на так называемые “защищенные” статьи. Основным объемом бюджетов составляют расходы на заработную плату.

В сфере бюджетного выравнивания следует учитывать, что области Казахстана сильно различаются по объему ресурсов, однако независимо от региона граждане платят налоги по одинаковым ставкам и ожидают от государства предоставление одинакового уровня услуг.

Однако подобное повышение расходов на образование до такого уровня нецелесообразно – на данный момент **отсутствуют механизмы эффективного и своевременного освоения ресурсов.**

Существующий механизм государственных закупок затрудняет использование средств в запланированный срок и получение качественных товаров и услуг. **Необходимо коренное реформирование законодательства** в части проведения государственных закупок и соотнесение его с реальными запросами исполнителей бюджета.

Необходимо сделать работу бюджетных комиссий прозрачной, допустить принятие участия субъектов государственных закупок (конечных потребителей товаров и услуг – администраторов школ). Это позволит снизить уровень предполагаемой

коррупционности комиссий, сделать процедуру закупок прозрачной и объективной. **Механизм использования средств необходимо менять в сторону предоставления большей автономии при принятии решений исполнителям бюджета – школами.**

Низкие доходы учителей обуславливают отток кадров из данного сектора. В связи с этим необходимо произвести повышение средней заработной платы сотрудников в сфере образования до среднего уровня заработной платы по республике. Учитывая недостаточность финансирования образования (в частности, средней школы), необходимо использовать также и дополнительные – внебюджетные источники финансирования.

Законодательно поступления от родителей в бюджет общеобразовательных школ запрещены. Необходимо, однако, создать механизмы получения благотворительной помощи школе, работа которых опиралась бы на нормы законодательных актов.

Одной из существенных проблем, снижающих активность подобной помощи, является **двойное налогообложение средств**, поступающих от благотворителей в бюджет школы: уплачивается подоходный корпоративный налог (общественным фондом при школе, в который поступают эти средства).

Таким образом, легализация должна сопровождаться тщательным анализом и устранением негативных ее последствий в виде ненужных налогов.

Проблемой является также **наличие информационного разрыва между органами, планирующими расходы и доходы бюджета.** Исполнитель бюджета лучше осведомлен об иерархии приоритетов финансирования. Информационный разрыв приводит к тому, что реальные потребности школы не учитываются при планировании бюджета: на практике используется постатейный метод планирования: за базу берется величина расходов за предыдущий бюджетный период, которая поправляется на уровень инфляции (индексируется).

Важной проблемой планирования бюджета является проблема **отсутствия норм расходов** средств на единицу объекта расходов. В практике используются натуральные нормы, изданные очень давно. Однако финансирование на 1 ученика, являющееся наиболее прогрессивной формой финансирования расходов на образование, невозможно без применения норм расходования

средств бюджета. Применение к нормативам поправочных коэффициентов позволит также решить проблему вертикального и территориального выравнивания бюджета (республиканский и местный уровень, межрегиональной обеспеченности) и выравнивания между городскими, сельскими школами и МКШ.

Возможно, часть финансирования должна предусматривать принцип выделения бюджета на 1 ученика, а другие части – на учителя, на количество классных комнат (площади школ, например), средней удаленности учащихся от школы в сельской местности, т.е. должен быть дифференцированный подход к разным статьям расходов.

Для разработки подобного механизма формирования бюджета следует организовать специальную рабочую группу, состоящую из директоров школ, представителей родительских организаций, Министерства образования, Министерства экономики и бюджетного планирования, местных исполнительных органов.

Таким образом, **процесс бюджетирования в современном его виде противоречит основным принципам бюджетирования, ориентированного на результат.**

Следовательно, необходимо учитывать реальные потребности учреждений образования, это будет способствовать реальной оценке достаточности финансирования и проведению политики по сокращению дефицита финансирования образования.

Бюджетный контроль как способ получения информации и улучшения ситуации неэффективен: учреждения – объекты проверок – не имеют данных о результатах контроля. Эти данные могут быть использованы более эффективно, если они доступны представителям общественности (концепция прозрачного бюджета) и учреждениям, подвергающимся проверкам. Следовательно, необходимым является повышение прозрачности результатов финансового контроля.

В программах по образованию должна быть отражена специальная статистика по сельским школам и МКШ.

Бюджеты на МКШ и сельскую школу должны указываться в каждом документе отдельно.

Необходимо увеличение прозрачности, степени децентрализации системы финансирования. Прозрачность бюджета как норма ведения хозяйственной деятельности еще не скоро войдет в практику управления государственным бюджетом. Для

этого **необходимо повышать финансовую и правовую грамотность руководителей** школ, представителей общественности, разрабатывать простые и прозрачные нормативы в области финансового регулирования.

Необходимо провести работу в области создания экономических моделей систем социального сектора, в том числе и образовательной системы. Данная модель должна отражать структуру системы образования и экономические (финансово-хозяйственные, управленческие, социальные) отношения внутри нее. Должны быть определены источники финансирования структурных единиц системы образования, как то: государственные расходы, платные услуги, предоставление благотворительной и спонсорской помощи. Внедрение подобных моделей будет способствовать решению многих проблем системы образования в целом (в части определения стандартных пакетов государственных услуг – залогом равного доступа к образованию), и в частности – проблем нормирования расходов при планировании.

Возможные подходы в определении финансирования

За последние 3 года вопросы прозрачности бюджетов и доступности образования стали объектом различных исследований. В 2005 г. Центром исследований Сандж была проведена оценка эффективности расходов на повышение квалификации, Центром образовательной политики Общественным Фондом “Білім” были проведены исследования по прозрачности школьных бюджетов и Общественным Объединением Экспертный клуб “Стратегическое видение” был осуществлен обзор государственных расходов и инвестиций в сфере образования и здравоохранения. Анализ результатов вышеназванных исследований и существующая ситуация показали, что по вопросам прозрачности школьного бюджета в общеобразовательных учреждениях ситуация практически не изменилась, и основными путями для решения основной проблемы финансирования системы образования можно назвать следующие:

- Как повысить эффективность расходов на образование?
- За счет каких средств увеличить (оптимизировать) расходы бюджета, как республиканского, так и местных?
- Как добиться перераспределения средств республиканского бюджета в пользу местных бюджетов?

Результаты настоящего исследования “Доступ к качественному образованию: возможности и ограничения детей из сельских школ Республики Казахстан” подтверждают выводы предыдущих исследований в том, что нормативная база в системе образования по вопросам финансирования несовершенна. В частности, не соблюдаются элементарные принципы подушевого расчета потребностей – отсутствуют нормативы расходования средств на одного ученика, или же используются аналогичные нормативы 1985 года выпуска¹⁵.

Для лучшего учета и планирования должны быть разработаны отдельные формулы финансирования школ в зависимости от расположения школы, количества класс-комплектов, количества учеников, учителей, как это делается в других странах¹⁶. В мировой практике существует несколько способов определения нормативов расходов¹⁷. Один из них основан на определении необходимых стандартов услуг с помощью экспертной оценки. Другой способ состоит в расчете удельной себестоимости минимального, или стандартного, объема конкретных бюджетных услуг в репрезентативном регионе. В этом случае обычно считается, что норматив зависит от различных территориальных особенностей или факторов, таких как численность определенных групп населения или количество объектов инфраструктуры, после чего этим факторам присваиваются веса, отражающие их относительную значимость. Большое число стран применяет именно этот подход, хотя используемые ими формулировки имеют значительные различия.

Центр Сандж предложил 2 формулы: “Развитие” и “5 норм”. Основными принципами в формировании бюджета при этом считаются:

- Прозрачность
- Понятность норм простым гражданам, потребителям и поставщикам услуг (родителям и учителям)

¹⁵ Казахстан: обзор государственных расходов и инвестиций (в системе образования и здравоохранения) EW-P088990-ESW-BB: Теремов.Е., Жаманкулова Ж. – ОО “Экспертный клуб “Стратегическое видение”.- Астана., 2005

http://www.resource.nauka.kz/section5/SV_PEIR.pdf

¹⁶ Rosalind Levacic, Peter Downes. Formula funding of schools, decentralization and corruption: a comparative analysis. – International Institute for Educational Planning.- 2004

¹⁷ Международный опыт в области определения нормативов расходов http://www.budgetrf.ru/Publications/Analysis/fpcenter/an_fpcenter_02112002/an_fpcenter_02112002000.htm

- Подотчетность общественности (родителям, попечительскому совету)

- Баланс между качеством и экономичностью (в каждую норму должны быть заложены нижние границы качества приобретаемых товаров и услуг – более тщательная работа с поставщиками, как предлагается в системе качества ИСО 9000).

Обе формулы дополняют друг друга и могут использоваться в сочетании после обсуждения на уровне школ. Их можно посмотреть в полном варианте отчета.

Будущее: интернат, МКШ или дистанционное обучение?

Как правило, содержание малокомплектных сельских школ требует значительных расходов. Число учащихся в таких школах невелико, поэтому относительные расходы на одного учащегося превышают таковые в укомплектованных средних школах. Решить проблему МКШ не так просто: в отдаленных аулах они являются единственным учебным заведением, и их закрытие повлечет отсутствие доступа к образованию населения. Данная проблема скорее политическая, чем экономическая. Самым простым способом ее можно было бы решить, открыв школы-интернаты в районах с большим количеством начальных и основных малокомплектных школ. Это позволило бы снизить расходы местного бюджета на содержание относительно дорогих малокомплектных школ. Однако такое решение имеет негативные социальную и этическую составляющие. Дети будут оторваны от родителей, а родители будут стремиться покинуть село и переехать в местность, где есть школа. Основные проблемы, на которые указывают родители, говоря об интернатах – это недостаток внимания к ребенку, отсутствие родительской ласки, контроля, и вследствие этого – проблемы в будущем.

Безусловно, многие родители понимают и преимущества интернатов: правильный режим дня, дополнительные уроки, доступность обучения детей из малообеспеченных семей и детей без родителей, бесплатное проживание и питание, медицинское обслуживание, развитие самостоятельности у детей, получение навыков общения, самообслуживания. Эти преимущества будут играть роль только при хорошо поставленной работе. Необходимо рассматривать и ряд других альтернатив – ресурсные центры, дистанционное обучение, передвижные пункты обучения.

Вопрос развития или реструктуризации сети МКШ не может решаться только экономистами. Необходимо ориентироваться на повышение качества образования, сохранение социально-культурной роли села, **изыскание внутренних резервов** для совершенствования учебно-воспитательного процесса школьников. К числу внутренних резервов, по мнению специалистов, можно отнести:

- интеграция усилий образовательных и культурных учреждений;

- регионализация содержания образования, отражающая специфику сельского социума во всех его проявлениях (природном, трудовом, экологическом, этнокультурном и т.д.);
- профилирование обучения в старшем звене школы на основе внутренней дифференциации (посредством обучения профильных групп в рамках одного школьного класса);
- диалогизация учебно-воспитательного процесса (особенно эффективна в классах с малой наполняемостью), которая приводит к формированию у школьников навыков творческой деятельности, к индивидуализации учебно-воспитательного процесса;
- технологизация обучения (особые организационно-педагогические факторы, которые позитивно сказываются на ходе учебно-воспитательного процесса), что позволяет эффективно осуществлять дифференциацию обучения школьников;
- системная довузовская подготовка будущих учителей сельской школы, что должно обеспечить устойчивую мотивацию дальнейшего обучения профессиональной деятельности.

Очевидно, наличие школы на селе обеспечивает решение разных потребностей социума на данной территории. Развитие, расширение и поддержка содержания материально-технических возможностей школьного здания может производиться и как по линии образовательного учреждения, так и культурного центра для всех жителей по линии средств бюджета на социальную сферу.

Исходя из вышеизложенного, авторами предлагается экспертная оценка альтернатив. Оценка производилась по 10-балльной шкале, где 1 означает наименьшие возможности или наиболее отрицательное отношение к чему-либо, а 10 означает наибольшие возможности или положительное отношение к чему-либо.

Известно, что удельные расходы на одного ученика в МКШ в 3,5 раза выше, чем в городской и в 3 раза выше, чем в крупной сельской школе.

Сравнение альтернатив показывает, что при меньших затратах на систему интернатных учреждений, положительное отношение сообщества остаётся в пользу МКШ. Дистанционное обучение детей на селе рассматривается с учётом внедрения в них четко налаженных технологий и при наличии специально

введенного штата тьюторов (помощников учителей), это потребует времени и затрат, которые предполагают отдельный анализ и расчеты.

Таблица 9. Сравнение альтернатив в развитии малочисленных сельских школ, баллы

Альтернативы	МКШ	Интернатные учреждения (пансион)	Дистанционное обучение на основе МКШ
Финансовые выгоды для государства	2	8	6
Мотивация к учебе	5	6	4
Возможности общения	8	10	3
Качество преподавания	3	7	7
Удовлетворенность родителей от обучения ребенка	7	3	7
Заинтересованность местного сельского сообщества	10	2	10
Развитие села	10	3	10
Мотивация закрепления человека на селе	7	2	7
Возможность трудоустройства по окончании школы	5	6	6
Вопросы безопасности	10	3	10
Всего	67	50	70

Источник: Экспертная оценка по проекту, Центр исследований "Сандж"

Основные выводы и рекомендации

Надо помнить, что с исчезновением МКШ возможно исчезновение деревень, аулов, отгонных участков, ведь школа выполняет в селе культуросозидающую и образовательную функцию. Это требует внимательного отношения общественности, а также государства в целом к проблемам малокомплектных школ. Увеличение удельного веса МКШ в общем количестве общеобразовательных школ за последние годы требует выработать стратегическую политику для их развития с учетом мирового опыта.

Остановимся на самых важных рекомендациях, которые затрагивают всю систему образования. Их можно разделить на 4 больших группы: 1) законодательство, 2) финансирование и материально-техническая база, 3) мониторинг качества образования, 4) вопросы сельских учителей и методик преподавания.

Законодательство и нормативы

- Отсутствует достаточно четкий правовой механизм обеспечения реализации права детей на качественное образование в сельской местности. В законодательстве не прописаны особые условия и механизм деятельности МКШ. **Следует создать специальную комиссию из числа госорганов** (МОН, МЭБП, Агентство РК по Статистике, сельских акиматов из разных регионов, Парламента, Министерства сельского хозяйства, Министерства культуры и информации и т.д.), общественных организаций, в том числе родительских, представителей администраций разных типов школ, в том числе обязательно сельских МКШ. Эта комиссия должна разработать правовые, организационные, экономические и финансовые механизмы регулирования деятельности МКШ, как село-образующего объекта. Должны быть определены полномочия и обязанности каждого органа, эти полномочия и обязанности по отношению к МКШ должны быть прописаны как в законах, так и в госпрограммах.

- **Нет четкого и эффективного мониторинга программ образования.** За время реализации государственной программы реформирования образования на 2005-2010 годы (Основной стратегический нормативно-правовой акт) должен быть израсходован 331 млрд. тенге на реформирование системы образования, а это строительство школ, техническая модернизация и

повышение профессионализма педагогов, что в итоге должно вылиться в качественное и эффективное обучение. Но пока качественные показатели программы достигаются не в полном объеме. В 2003-2005 годах реализовывалась другая государственная программа – “Ауыл мектебі”, стоила она налогоплательщику более 34 млрд. тенге или по около 25 тыс. тенге на каждого учащегося сельской школы. В результате данной программы должны были быть выполнены определенные мероприятия по повышению качества и модернизации системы образования на селе. Однако к 2008 году ситуация коренным образом не изменилась. В рамках программы предусматривалась разработка многоуровневых учебных планов и профессиональных образовательных программ для сельских учителей, в том числе учителей МКШ. С 2003 года данные программы до сих пор находятся на стадии разработки. Ввиду несогласованности действий программа развития сельских территорий 2004-2006 осталась вне ведения МОН, а именно вопрос повышения качества образования на селе. Невыполненными остаются и планы Правительства в отношении разработки и поэтапного внедрения эффективной модели сельской и малокомплектной школ, которые закреплены в индикативном плане социально-экономического развития Республики Казахстан на 2004-2006 годы. Работа должна была быть проведена в начале 2006 года, но пока зависла на стадии обсуждения в органах образования. **Следует разработать эффективную систему мониторинга госпрограмм.** Она тесно связана с улучшением статистики образования.

- Для принятия решений по малокомплектным школам (и по всем школам, в принципе) **нет объективной, достоверной, систематизированной статистики** по МКШ в связи с требованиями нового времени – ориентацией на результат. Следует создать новые статформы и разработать обновленную и единую систему сбора статинформации по образованию. Вся статистика должна учитывать тип школы. Из-за отсутствия нормальной статистики и отсутствия обновленных нормативов, стандартов трудно планировать и строить экономические модели для финансовой оценки альтернатив. Сбор статистики может проводить целиком Агентство по статистике РК, которое как не заинтересованный в искажении информации орган, будет более профессионально в сборе информации и объективно в оценке и анализе собранных данных.

Необходимо улучшить и анализ статистики малокомплектных школ:

- В реестр государственных услуг надо включить потребителей образовательных услуг – учеников и их родителей. Прописать их права в процессах планирования, выполнения и оценки процесса обучения.

- Срок между курсами обязательного повышения квалификации учителей должен быть не реже одного раза в три-четыре года, и максимальный срок обучения до девяти месяцев по специализированным и стратегически важным направлениям.

Финансирование и материально-техническая база

Необходимо увеличение расходов на образование в сельской местности. В то же время простое увеличение бюджета без пересмотра подходов к его формированию неспособно гарантировать ни освоение бюджета, ни результат. Поэтому:

- Перед проведением экономических оценок альтернатив МКШ требуется провести также и **полную инвентаризацию всех школ**, оценку состояния зданий, с учетом их перспективного использования: определить реальную потребность школ в кадрах и необходимых условиях для каждой школы по районам.

- **Отсутствие современных нормативов для планирования, финансирования и контроля образования** требует также организации специальной межведомственной комиссии, состоящей как из госслужащих, представительной власти, но и из представителей общественных родительских организаций, директоров и бухгалтеров школ.

- Следует ввести единую и понятную всем заинтересованным сторонам **формулу**, по которой на основании норм, выравнивающих коэффициентов планируется финансирование школ. Затем подсчитать затраты бюджета на обеспечение сельских и малокомплектных школ стандартно необходимыми условиями.

- Возможно финансирование разделить на 2 основных составляемых: основное (80%), где расчет ведется по предлагаемым авторами нормам – в приложении, и специальное (20%) основанное на специфических потребностях школы (как предлагается в опыте Австралии).

Возможно, что если по каким-либо причинам увеличение расходов на образование будет отложено, то необходимо перераспределение местного бюджета, с областного на районный уровень, для удовлетворения потребности непосредственно сельских и малокомплектных школ.

Поэтому предлагается следующее:

- Одним из основных механизмов является прозрачность формирования бюджетов на уровне конкретной школы, района и области, распределения местного бюджета. Следует обнародовать данные по реальной потребности школ в кадрах и необходимых условиях для каждой школы по районам (инвентаризация) на встречах с представителями родительской и школьной общественности, местных сообществ, маслихатов и акиматов разных уровней.

- Провести просветительскую работу среди администраций школ, учителей и родителей по пониманию бюджета, принципам его формирования и нормативам, по необходимости вовлечения в процесс бюджетирования и оценки его исполнения, по преимуществам децентрализации. Сформировать понимание и активную позицию директоров в отстаивании интересов школы, детей и местного сообщества.

- Просчитать возможные альтернативы по обеспечению школ минимально необходимыми условиями по обычной схеме и с привлечением современных технологий, с частичным внедрением системы дистанционного обучения, ресурсных центров, созданных на районном уровне.

- Обсудить возможные пути решения проблем и составить план мероприятий по поэтапному перераспределению бюджета с республиканского уровня на местный на ближайшие несколько лет.

Анализ альтернатив

- Просчитать альтернативные затраты на создание интернатов на районном уровне с необходимым уровнем финансирования, причем учесть долгосрочные плюсы и минусы воспитания ребенка вне семьи, а также последствия для села.

- На основе детализированного анализа альтернатив определить бюджет для финансирования малокомплектных и сель-

ских школ с нормативами, соответствующими используемым технологиям. Рекомендуемая цифра – доведение доли расходов на образование до 6% от ВВП.

- Оценить затраты на внедрение системы ресурсных центров на уровне районов с комплектом видеоматериалов для разных классов, видеоборудования, с затратами на обучение учителей, обмен учителями из разных школ или даже районов.

- Подсчитать затраты на создание доступа через современные информационные технологии типа WiMax (Интернет через радиосвязь), ADSL (высокоскоростной интернет) и обеспечение малокомплектных школ такими технологиями для проведения дистанционных уроков с обратной связью.

- Не следует вообще отвергать интернат, несмотря на то, что **сельские жители отрицают интернат** как альтернативу МКШ. Возможно, это отношение и к самому слову “интернат” и восприятие этой формы обучения как стереотип, что, отправив ребенка в интернат, сложится мнение о неспособности родителей обучить ребенка в “нормальной” школе. В связи с этим, при развитии этой формы среднего образования, требуется переименовать “интернат” в “пансион” или, как было предложено на семинаре для журналистов, “школу развития”, обеспечивать соответственно и пропагандировать эту форму обучения, так как она имеет и свои положительные стороны на данный момент.

- Как перспектива строительству дорогостоящих капитальных строений, для МКШ можно использовать комфортные современные вагончики (опыт США).

- Как наиболее эффективная перспектива в настоящий момент авторами рассматривается стратегия развития **“МКШ + дистанционное обучение + ресурсный центр”**. Кроме этого, при выделении средств на строительство МКШ рассматривать этот вопрос опять же межведомственно: МОН, Минкультуры, Минсельхоз, акиматы, Минздрав и т.д., так как в одном и том же здании школы, в одних и тех же помещениях можно организовать и клуб, и культурный центр, и пункт оказания медпомощи (в медкабинете школы), общественных библиотек, интернет-клубов, обучающих центров для взрослых (например, по проекту АИС “Ашык Алем”) и т.д.

Мониторинг качества образования: ориентир на потребителей услуг

- Программы по образованию в сельской местности должны в обязательной мере быть сопряжены с программами по развитию местного самоуправления, экономическими программами по развитию сельских территорий, по занятости, по развитию малого бизнеса, транспорта и коммуникаций, экологии и т.д., чтобы давать возможность жителям оценить перспективы своего села.

- Следует **увеличить степень прозрачности и подотчетности администраций** школ и органов образования – населению и общественным организациям, продумать мотивацию населения для более активного и квалифицированного участия и вовлеченности в образовательный процесс.

- Директора не понимают преимуществ децентрализации, у них нет достаточно опыта и знаний в вопросах самостоятельного финансового управления. Здесь требуется провести много курсов по этим дисциплинам, а также по вопросам привлечения общественности, родителей в вопросах управления и подотчетности (это неизменно приведет к повышению качества образования).

- Требуется проведение регулярных опросов с целью определения **качества образования на разных ступенях**, особенно после 9-го класса, когда следует отслеживать, куда пошел учиться ребенок далее (колледж, лицей, остался в школе и т.п.).

Сельский учитель: мотивация и подготовка

- Создать полноценные условия для труда учителя в селе: **повысить зарплату, обеспечить реально стимулирование притока более квалифицированных учителей.**

- В условиях дефицита педагогических кадров в целом, и на селе в частности, необходимо продумывать схемы подготовки педагогов из местного населения при условии сдачи ими квалификационных экзаменов и наличия необходимых педагогических наклонностей, что должно находиться под вниманием общественности.

- Важно особое внимание уделить моральному стимулированию учителей, продумать специальные программы, предва-

рительно протестировав их в нескольких регионах. Например, можно развить систему “школьных обменов” учителями, по опыту США, когда сельские учителя будут регулярно повышать квалификацию, будут выделять время на освоение новых технологий за счет продуманных мер по временной замене учителя. Также, возможно, в связи с миграцией в город, освобождается жилье в селах, которое может быть предложено молодым учителям в качестве мотивации работы на селе.

Помимо финансовых вопросов наиболее важным являются гарантии качественного образования в условиях сельской местности и малого числа детей для комплектации класса.

- Методическая подготовка учителей для малокомплектных школ должна серьезно отличаться от обычной подготовки учителей для сельской школы, должны быть **разработаны специальные приемы и модули для совмещения классов** по одним предметам или даже разным предметам. Соответственно, должны быть разработаны и постоянно проводиться специальные курсы повышения квалификации для педагогов из МКШ по методике преподавания. Педагоги малокомплектных школ должны иметь возможность качественного повышения квалификации на уровне района, причем тренинги должны быть ориентированы на потребности педагогов.

- Должны быть разработаны специальные видеоуроки для разных классов по всем предметам, а особенно по тем, где наблюдается дефицит педагогов (например, иностранных языков, естественным наукам), разработаны схемы обмена учителями или привлечения учителей из других районов или городов на определенное время для обучения сельских детей из малокомплектных школ, и на это должны выделяться средства;

- Возможно, **методика преподавания** в отдаленных и малокомплектных школах, будет ориентирована на **районные или микрорайонные ресурсные центры**, которые предоставляют видеоуроки по разным темам, осуществлять обмен учителями (как в США) с созданием базы “подменяющих учителей”.

Учебные планы должны быть достаточно гибкими, чтобы позволять проводить недельные фокусирования на определенных предметах, а не обязательно иметь равномерное распределение в течение года; учителя должны иметь возможность гибкой сетки преподавания. Это позволит обмениваться учителями между селами или делать недели физики или химии, потом

недели истории, литературы. Есть современные электронные доски, переносные лаборатории для кабинетов химии, физики, биологии, разные макеты и т.п., что может быть использовано разными школами, точно так же, как берутся книги в библиотеках.

Сокращения и определения

ВВП	–	Валовой внутренний продукт
ВКО	–	Восточно-Казахстанская область
ЗКО	–	Западно-Казахстанская область
МЗ	–	Министерство здравоохранения Республики Казахстан
МКШ	–	Малокomплектная школа – общеобразовательная школа с малым количеством обучающихся, с совмещенными класс-комплектами и со специфической формой организации учебных занятий
МОН, МОН РК	–	Министерство образования и науки Республики Казахстан
МТС (МТО, МТБ)	–	Материально-техническое снабжение (материально-техническое обеспечение, материально-техническая база)
МЭБП	–	Министерство экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан
НШ	–	Начальная школа
ОДВ	–	Образование для всех – программа ЮНЕСКО
ОШ	–	Основная школа
ОЭСР	–	Организация экономического сотрудничества и развития
РК	–	Республика Казахстан
СКО	–	Северо-Казахстанская область
СШ	–	Средняя школа
ФГД	–	Фокус-групповая дискуссия
ЮКО	–	Южно-Казахстанская область

Исполнители проекта

Центр исследований Сандж

- Руководитель проекта – Жанар Джандосова
- Координатор проекта – Айслу Жакенова
- Проведение правовой экспертизы – Асель Қрыкбаева
- Эксперты проекта – Елена Ожго,
Ирина Гончарова,
Фатима Джандосова
- Редактор – Фатима Джандосова
- Обработка данных – Гульхан Ботабекова
- Сбор данных – Анар Ауганбаева,
Гульфарида Асанова,
Айслу Жакенова,
Акбота Жаппарова,
Елена Шумченко,
Инжу Ажайпова

Центр анализа образовательной политики

- Рецензент – Сауле Каликова

Подписано в печать 14.11.2008 г.

Гарнитура “Times New Roman”. Формат 60x841/16.

Бумага офсетная. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 7,2. Тираж 1000 экз. Зак. № 987.