

УДК 371

«РЕГИОНАЛИЗАЦИЯ» ШКОЛ и её возможные последствия



Владимир Григорьевич Боровик,
*советник государственной гражданской службы
Российской Федерации 1-го класса*

В августе 2018 года Минпросвещения России объявило о переходе ко второму этапу реформирования системы управления общеобразовательными учреждениями. Реформа управления школами анонсирована ещё в июле 2017 года и предусматривает передачу полномочий учредителя школ от органов местного самоуправления органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

- Закон об образовании • управление школой • муниципальное управление
- региональное управление • Федерация • риск

В настоящее время, согласно статьям 8 и 9 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании), учредителем школ могут быть как органы государственной власти субъектов РФ, так и органы местного самоуправления. В Минпросвещения России считают, перевод школ в непосредственное ведение регионов обеспечит более высокую управляемость

системой общего образования, её финансовую и содержательную эффективность.

Рассмотрим аргументы сторонников новой модели управления школами более подробно.

1. По мнению Минпросвещения России, переход школ в непосредственное ведение субъекта Российской Федерации

позволит обеспечить единое образовательное пространство.

Это утверждение противоречит Закону об образовании, в статье 11 которого сказано, что единство образовательного пространства Российской Федерации обеспечивают федеральные государственные образовательные стандарты (далее по тексту — стандарты).

Стандарты обеспечивают государственные гарантии уровня и качества образования на основе единства обязательных требований к условиям реализации основных образовательных программ и результатам их освоения.

Одновременно стандарты — основа объективной оценки соответствия установленным требованиям образовательной деятельности и подготовки учащихся.

Как видим, переподчинение школ никак не влияет на обеспечение единого образовательного пространства, поскольку оно обеспечивается стандартами.

2. Минпросвещения России считает, что существующая подведомственность абсолютного большинства школ органам местного самоуправления позволяет школам самостоятельно формировать образовательные программы, в связи с чем в образовательном пространстве действует слишком большое количество разнящихся между собой образовательных программ, а также учебников.

Так рассуждать может только малоинформированный человек.

Обратимся снова к Закону об образовании. В статье 12 говорится, что образовательные программы самостоятельно разрабатываются и утверждаются школой в соответствии со стандартами и с учётом соответствующих примерных основных образовательных программ.

Порядок разработки примерных основных образовательных программ, проведения их

экспертизы и ведения реестра примерных основных образовательных программ устанавливается федеральным органом исполнительной власти, отвечающим за выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере образования, то есть Минпросвещения России. Реестр примерных образовательных программ общедоступен.

Согласно статье 11 Закона об образовании, стандарты обеспечивают вариативность содержания образовательных программ, возможность формирования образовательных программ различных уровней сложности и направленности с учётом образовательных потребностей и способностей учащихся.

Как видим, право школ по разработке образовательных программ, их вариативности защищено Законом об образовании и не зависит от уровня их подчинённости (субъекту или муниципалитету).

К этому добавим, что зачастую школы стремятся не изобретать велосипед, разрабатывая образовательную программу, и берут из реестра целиком соответствующую примерную образовательную программу, разработанную по заказу Минпросвещения России, и работают по ней.

Что касается учебников, то школы действительно в соответствии со ст. 28 Закона об образовании самостоятельно выбирают учебники, которые будут использовать при реализации имеющих аккредитацию образовательных программ общего образования.

Но выбирать учебники они имеют право только из федерального перечня учебников, который утверждается Минпросвещения России. Так что вопрос о чрезмерном многообразии учебников следует адресовать не школам, а Минпросвещения России.

И ещё по учебникам. Органы надзора и контроля в сфере образования, находящиеся в ведении субъектов Российской Федерации, имеют право и должны пре-

секать использование в образовательном процессе учебников, не входящих в утверждённый Минпросвещения России соответствующий федеральный перечень.

3. *Минпросвещения России считает ненормальной ситуацию, когда 42 тыс. российских школ никоим образом ему не подчинены и соответственно отсутствуют рычаги влияния на общее образование.*

Сразу скажем, что эти 42 тыс. школ никогда и не будут подчинены непосредственно Минпросвещения России, потому что Россия — государство федеративного типа и в соответствии со статьёй 72 Конституции Российской Федерации общие вопросы образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Получив статус региональных или государственных, школы никоим образом непосредственно находятся в ведении Минпросвещения России не будут.

Что касается рычагов влияния, то они обеспечиваются не ручным управлением путём переподчинения школ, а посредством федеральных государственных образовательных стандартов, организации надзора и контроля в сфере образования, разработки примерных образовательных программ, определением списка учебников, используемых в образовательном процессе.

Справедливости ради отметим, что с переходом Рособрнадзора в непосредственное ведение Правительства РФ Минпросвещения утратило функции надзора и контроля за региональными органами управления образованием. Но сами субъекты Российской Федерации поддерживать надзор и контроль за органами местного самоуправления и управление в сфере образования и школами продолжают в рамках исполнения переданных полномочий Российской Федерации в сфере образования согласно статье 7 Закона об образовании.

4. *Считается, что перевод школ на региональный уровень будет способствовать сокращению количества чиновников.*

Это достаточно спорный вопрос.

Численность муниципальных служащих в определённой степени уменьшится. Но не намного, так как в ведении муниципалитетов останутся дошкольные образовательные учреждения и, скорее всего, сохранятся соответствующие управленческие муниципальные структуры.

Далее, поскольку всеми школами невозможно руководить из регионального центра, будут создаваться межрайонные (окружные) отделы образования с соответствующим количеством государственных служащих.

Скорее всего вырастет численность государственных служащих и в региональных органах управления образованием, поскольку увеличится объём работы в связи с передачей школ и созданием межрайонных (окружных) отделов образования.

Таким образом, если численность муниципальных служащих и сократится незначительно, то увеличится численность региональных государственных служащих и соответственно возрастет нагрузка на региональный бюджет по зарплате госслужащих и обеспечению им социальных гарантий как госслужащим.

Иными словами, ожидаемый эффект от переподчинения школ в плане уменьшения численности чиновников вряд ли будет достигнут.

5. *Существует точка зрения, что передача школ на региональный уровень улучшит их финансовое положение.*

Так ли это, давайте посмотрим по целям финансирования.

Согласно ст. 8 Закона об образовании, расходы на оплату труда, приобретение учебников и учебных пособий, средств обучения, игр, игрушек, иными словами, на то, что называется обеспечением государственных гарантий реализации права на получение образования, финансируется из регионального бюджета путём

направления субвенций муниципальным бюджетам.

Для школ, при переводе их на уровень региона, финансирование в этом направлении в сторону увеличения не изменится. Здесь всё зависит от регионального бюджета: больше бюджет — больше финансирования на эти цели и наоборот.

Финансирование расходов на содержание школьных зданий и сооружений, в том числе проведение их текущего и капитального ремонта, оплату коммунальных услуг статьёй 9 Закона об образовании отнесено к полномочиям органов местного самоуправления.

Следует признать, что не у каждого муниципалитета достаточно финансовых средств на содержание школьных зданий в соответствии с установленными нормативами, в частности в соответствии с Положением об организации и проведении реконструкции, ремонта и технического обслуживания зданий, объектов коммунального и социально-культурного назначения, утверждённым Госкомархитектуры при Госстрое СССР от 23 ноября 1988 г. № 312.

Но откуда взялась уверенность, что финансовых средств на эти цели будет достаточно у региона, берущего под своё крыло сотни школ? Где они возьмут эти средства? Если только путём перераспределения с учреждений культуры, спорта, здравоохранения.

Автору не понаслышке известно, что школы, находящиеся на региональном бюджете, многие десятилетия функционируют без проведения капитального ремонта.

Впрочем, регионы, возможно, и не планируют улучшать финансовое положение всех школ региона в случае их передачи.

Например, в Кировской области планируется создание опорных школ, которые станут ресурсными центрами для других школ в части использования учебно-лабораторного оборудо-

ования, спортивной базы, библиотеки. Закономерен вопрос: а планируется ли укрепление материально-технической базы других школ?

В условиях нехватки собственных финансовых средств муниципалитет всегда может привлечь в школы частные инвестиции.

Утверждения же научного руководителя АНО «Институт проблем образовательной политики «Эврика»» Александра Адамского, что региону легче привлечь частные инвестиции в систему образования, чем отдельному муниципалитету, не заслуживают серьёзного внимания. Покажите мне инвестора, готового вкладывать средства в несколько сотен школ региона.

Иными словами, аргумент об улучшении финансового положения школ при их переходе на уровень субъекта выглядит весьма сомнительно.

Всё это ставит под сомнение утверждения о том, что внедрение новой модели управления школами приведёт к повышению эффективности функционирования системы общего образования.

В то же время если эффективность этой реформы весьма сомнительна, то риски, которые она в себе несёт, достаточно реальны.

Риск 1. Перевод школ в подчинение региону может привести к дальнейшему сокращению количества школ, прежде всего расположенных на селе.

Начиная с 2000 года по настоящее время количество школ в России сократилось с 68 тыс. до 42 тыс. единиц. За это время в стране исчезло 26 тыс. школ, из них 80% составляли школы, расположенные на селе. В результате средний радиус доступности сельской школы увеличился с 12,6 км до 17,3 км.

Стоит отметить, что численность школьников растёт, а количество школ продолжает сокращаться. За последние 7 лет

учащихся школ стало больше на 17%, а школ — меньше на 20%.

Справочно. В Российской империи в 1914 году насчитывалось 77 тыс. школ, подведомственных Министерству народного просвещения. За 10 лет, с 1904 по 1914 год, их количество увеличилось почти вдвое.

Итогом реформы может стать активизация сокращения количества школ. Так, в уже упомянутой Кировской области с 1 января 2019 года в областную собственность переходит 29 школ. Из них 5 школ станут опорными, а остальные 24 — их структурными подразделениями. Следует ли объяснять, что следующим шагом станет ликвидация структурных подразделений, так как структурное подразделение закрыть значительно легче, чем школу, существующую в качестве юридического лица. Особенно это актуально для сельской местности.

Кроме того, директору школы хватает проблем в своей школе, и вряд ли у него будут доходить руки до 4–5 других школ, входящих в качестве структурных подразделений.

В Республике Тыва планируется все малокомплектные школы, а их сорок, объединить в Национальную гимназию. Сколько из этих школ останется после реформы, покажет время.

Риск 2. Перевод школ в подчинение региону может привести к полному отрыву муниципалитета от их нужд.

Функционирование школ в любой отдельно взятой муниципальной территории порождает множество локальных вопросов, которые должны решаться на местном уровне. Это такие вопро-

сы, как организация подвоза школьников на учёбу и обратно домой; ремонт дороги, ведущей в школу; устранение последствий аварийной ситуации, возникшей в школе, и многое другое. Кто их будет решать, когда школа станет региональной? А эти вопросы эффективно решаются как раз на муниципальном уровне.

Вполне возможно возникновение ситуации, когда муниципалитет просто откажется от участия в решении возникающих проблем, мотивируя отсутствием полномочий, что вряд ли будет способствовать повышению эффективности работы школ.

Таким образом, проведение реформы управления школами не оправдывается никакими соображениями: ни финансовыми, ни управленческими, ни содержательными. В реформе не просматривается ни одного положительного аспекта. Да, орган управления образованием региона получит контроль в вопросе назначения директоров школ. Но лучше ли станет от этого кадровый подбор?

Да, орган управления образованием региона сосредоточит в своих руках больше финансовых средств. Но станет ли их расходование более эффективным?

Да, орган управления образованием региона попытается унифицировать школьные образовательные программы. Но это невозможно без изменения законодательства в области образования. **НО**

«Regionalization» Of Schools And Its Possible Consequences

Vladimir G. Borovik, Advisor to the State Civil Service of the Russian Federation, 1st class

Abstract. *Transfer of schools to the federal level of management. Contradictions of the regulations of the Ministry of Education with the legislation of the Russian Federation. Risks and deterioration of the situation in the general education of Russia.*

Keywords: *Law on education, school management, municipal government, regional government, Federation, risk.*