

Сетевое взаимодействие сельских школ

Ирина Абанкина,

заместитель директора Института развития образования Государственного университета — Высшей школы экономики (ГУ-ВШЭ)

В России вопрос обеспечения конституционных гарантий граждан в образовательной и социально-культурной сфере особенно остро встал в связи с новыми законами о разграничении полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления и созданием местного самоуправления на самом низовом уровне — уровне поселений.

В соответствии с новыми законами о разграничении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления (федеральные законы № 95, № 131 и № 184) задачи предоставления общего образования возложены на муниципалитеты первого уровня — городские округа и муниципальные районы. Поселенческий уровень местного самоуправления не отвечает за организацию образования. Такое распределение полномочий и ответственности существенно отличается от того, как распределяются полномочия в области культуры и спорта, где низовой уровень учреждений закреплён за муниципалитетами второго уровня, т.е. поселениями. Это осложняет совместную работу, требует использования современных технологий социального партнёрства, основанного на агентских соглашениях.

Однако самое существенное отличие — разделение функций организации образования и его финансирования. Финансирование учебного процесса закреплено за субъектами Федерации, а содержание сетей учреждений образования — за муниципалитетами первого уровня. Для отраслей культуры и спорта такого разделения нет. Это становится одной из причин управленческого дисбаланса при организации образования и других услуг социально-культурной сферы.

В России практически завершился процесс экстенсивной урбанизации, который, как правило, характеризуется быстрым повышением доли городского населения. За последние 15 лет доля городского населения в России стабилизировалась.

образованием малокомплектные основные и средние (полные) школы могут пользоваться *передвижной лабораторией*, закреплённой за базовой школой или ресурсным центром по специально разработанному и согласованному графику. Поскольку обслуживаемые школы — самостоятельные юридические лица, отношения передвижной лаборатории с ними строятся на договорной основе.

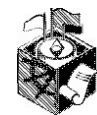
Лаборатория в соответствии с установленным графиком работает в каждой сельской школе района. Графики работы всех школ согласованы, учебная нагрузка распределена между учителями-предметниками и методистами лаборатории, частично распределены и текущие финансовые и материальные затраты. Передвижную лабораторию можно закрепить за муниципальной методической службой.

Для развития горизонтальных связей между образовательными учреждениями в Красноярском крае, Чувашской Республике, Республике Саха (Якутия), Орловской, Псковской, Нижегородской и Ярославской областях апробировалась *модель «Ассоциация образовательных учреждений»*. Она особенно удобна, если учебные заведения расположены далеко друг от друга. Тут уже можно говорить о *сетевом партнёрстве*.

В отличие от связей вертикального подчинения горизонтальные связи основаны на взаимной выгоде при решении общих проблем. Совместное использование ресурсов (педагогических кадров, учебного оборудования и сельхозтехники, стадионов и других спортивных сооружений), свободный обмен мнениями, неформальное распространение педагогических новаций становятся механизмами консолидированного решения проблем в интересах всех участников ассоциаций.

Особое место в эксперименте занимала отработка в Чувашской Республике, Новосибирской, Новгородской, Московской и Псковской областях моделей объединения образовательных учреждений с учреждениями дополнительного образования, культуры, спорта, здравоохранения и другими организациями социальной сферы — *модель «Социокультурный комплекс»*. Эта модель апробируется на ассоциативной основе: учреждения образования, дополнительного образования, культуры, спорта входят в социокультурный комплекс на договорной основе, строят работу по единому плану; на административной основе, передавая школе ставки работников культуры, спорта, материальной базы и оборудования; при образовании единого юридического лица со структурными подразделениями.

Реструктуризация сети сельских школ при объединении ресурсов в социокультурные комплексы существенно повышает качество образования, делает образовательные и воспитательные программы более разнообразными. Комплексный анализ подтверждает *целесообразность создания* социокультурных комплексов, так как при росте бюджетных расхо-



СЕТЕВОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СЕЛЬСКИХ ШКОЛ

дов повышается качество образования и его содержательная модернизация.

Одним из основных направлений эксперимента стала отработка модели «Профильная сельская школа». В эксперименте по реструктуризации сети сельских школ выявились модели организации профильного обучения в сельской местности. Эти модели теперь успешно используются в 13 регионах — участниках эксперимента.

Возможность ввести эту модель определяется возможностями школы: наличием материально-технической базы, учебно-методической оснащённости, соответствующих педагогических кадров. Особенно важно при организации профильного обучения использовать в отдалённых сёлах возможности сетевого взаимодействия с различными образовательными учреждениями, привлекать новые ресурсы и образовательные технологии.

Успешно прошла апробация во всех регионах модели «Начальная школа — детский сад», которая создаётся для того, чтобы обеспечить связь между дошкольным и начальным общим образованием, сохранить малокомплектные сельские школы, повысить эффективность работы учреждений дошкольного и начального образования.

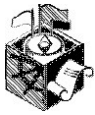
В эксперименте отработывался механизм оптимизации деятельности сети сельских школ, что позволило: повысить качество образования, более эффективно использовать материально-технические, кадровые, финансовые ресурсы, изменить статус сельской школы; помочь взаимодействию крупных и малочисленных школ, скорректировать учебно-программный материал с учётом специфики сельского образовательного округа; определить наиболее эффективные пути профильного и профессионального обучения, профессиональной ориентации сельских школьников; создать региональные программы развития сети образовательных учреждений на муниципальном уровне; по результатам апробации определить наиболее перспективные модели реструктуризации сети сельских школ и подготовить методические рекомендации.

Комплект методических рекомендаций для каждой из перспективных моделей сельских школ, отработанных в эксперименте, включает: определение и основные характеристики вариативных моделей, экономические обоснования и рекомендации по нормативно-правовому обеспечению функционирования новых моделей сельских школ, обобщение регионального опыта внедрения моделей в сельские образовательные системы. Для работы по этим моделям нет препятствий юридического характера, при условии позитивного и расширительного толкования действующего законодательства. Но могут возникнуть правовые коллизии, связанные с различным толкованием и противоречиями в действующем законодательстве.

Однако приходится констатировать, что лишь в отдельных случаях процесс реструктуризации региональной образовательной сети школ имеет комплексный характер с единими

Такой переход от экстенсивной к интенсивной урбанизации, т.е. распространение стандартов городского образа жизни и на сельское население, характерен и для других стран мира. Начиная с 90-х годов, у нас сокращается количество малых и средних городов: с 1989 по 2004 гг. стало на 340 меньше городов и посёлков городского типа с числом жителей до 50 тысяч (12% от их общего числа). За последние три года темп сокращения в группе городов до пяти тысяч жителей составлял десять городов в год: теперь уже можно говорить о тенденциях разрушения сети малых городов, которые выполняют функции локальных центров расселения, в том числе сельского.

Для сельского расселения на фоне общей депопуляции катастрофических масштабов достигла мелкоселённость. По материалам переписи 2002 г. доля сельских населённых пунктов с числом жителей до 10 человек превышает в среднем по России 30%, а в Северо-Западном федеральном округе составляет 41%. Сегодня мельчайших сёл уже больше чем в 1959 году — тогда их доля составляла всего 14% от их общего числа. Тем не менее в хрущёвские времена «неперспективные» сёла ликвидировались. Такое варварское командование расселением не принесло успеха: хотя через 20 лет общее количество сёл с числом жителей до 10 человек и сократилось почти вдвое (58% по отношению к уровню 1959 г.), однако их доля осталась практически прежней — 13,5%. К 2002 г. доля таких сёл возросла до 30%, т.е. увеличилась вдвое, а их абсолютное число составляло 197% по отношению к 1979 г., т.е. тоже увеличилось практически вдвое. Такое увеличение доли мельчайших сёл связано с процессами обезлюдивания: в группу мельчайших сёл «переместились» сёла, у которых раньше была численность от 10 до 200 жителей. Общая доля сёл с числом жителей до 200 человек составляет в 2002 г. — 75%, т.е. подавляющее большинство. Доля сёл с населением до 500 человек в Северо-Западном федеральном округе достигает 96%, в Центральном федеральном округе — 93%, в Приволжском — 85%. Несмотря на то, что выросла доля крупных и особенно крупнейших сёл, их общее количество остаётся крайне малым для рациональной организации сетей образования и социального обслуживания. При такой сложно устроенной системе расселения трудности при организации образования усугубляются крайне высокой дифференциацией бюджетных расходов на образование и культуру по регионам России. Если сравнивать школы, библиотеки и клубы как



СЕТЕВОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СЕЛЬСКИХ ШКОЛ

самые массовые сети для городской и сельской местности, то оказывается, что самый низкий уровень дифференциации в расходах характерен для школ — 17,6 раза, для клубов — 24,3 раза, а для библиотек он достигает 46,3 раза.

Из-за несоответствия количества сельских муниципальных районов и входящих в их состав сельских населённых пунктов возникает дисбаланс. В России всего 1865 сельских районов, две трети (63%) таких районов включают более 40 сельских населённых пунктов. В среднем по России доля муниципальных районов с числом сельских населённых пунктов от 40 до 100 составляет 40% их общего числа, от 100 до 200 населённых пунктов — 15%, и от 200 и более населённых пунктов — 8,5%. На 1865 сельских муниципальных районов в России приходится более 155 тысяч сельских населённых пунктов, т.е. в среднем более 80 сёл на каждый район, и мельчайших сёл становится всё больше, тогда как число всех остальных сёл — сокращается. С управленческой точки зрения сложившуюся ситуацию следует признать критической: практически невозможно организовать основное общее образование в сельском муниципальном районе с сотнями мельчайших сёл с плохой транспортной доступностью в суровых природно-климатических условиях.

Несмотря на то, что на формирование сетей сельских школ влияют социально-культурные традиции, исторические и природно-климатические особенности, институциональная структура власти и управления, пространственная организация таких сетей основана на комбинации нескольких основных моделей — ядерной, узловой, сотовой и ступенчатой. Эти модели существенно отличаются друг от друга — ядерную и узловую модели можно отнести к классу моделей, описывающих эволюционное развитие сетей обслуживания вслед за изменениями в пространственной организации поселений и их взаимосвязей, тогда как сотовую и ступенчатую модели следует отнести к классу нормативных моделей.

Ядерная модель устойчива и социально-экономически эффективна, если правильно рассчитано соотношение издержек оказания услуги к издержкам доступа: допустим, школа, расположенная в «ядре» (в центре), имеет многофункциональную направленность и связана с периферийными школами и социально-культурными учреждениями, что позволяет им пользоваться коллективными ресурсами. Если

принципами и подходами на всех уровнях управления образованием, соответствующий внутриотраслевым изменениям и внешним запросам. *На следующем этапе нужно разработать устойчивый механизм внедрения полученных результатов в широкую практику.*

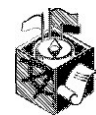
Актуальность доработки отобранных моделей, отслеживания и анализа результатов внедрения вариативных моделей, апробация методических рекомендаций по разработке муниципальных программ реструктуризации вызвана также необходимостью их адаптировать к изменениям в законодательстве РФ и скорректировать существующую нормативно-правовую базу.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ

Мониторинг экономического состояния сельских школ, участвующих в эксперименте, вели на основе сбора и обобщения данных по экспериментальным муниципальным школам. Анализ результатов мониторинга экономических показателей деятельности сельских школ показывает, что в 2002—2004 гг. сохранялась значительная дифференциация по удельным показателям расходов на образование по регионам России. В сфере общего образования дифференциация в расходах в расчёте на одного ученика между субъектами РФ, участвующими в эксперименте, с 2002 по 2004 г. снизилась в два с половиной раза.

Доля оплаты труда в местных бюджетах остаётся неизменной и составляет 52%. Уровень недофинансирования учебных расходов, затрат на приобретение оборудования, текущий и капитальный ремонт не позволяют далее на них экономить, поскольку чреват резким повышением аварийности и отставанием учебного процесса от современных требований.

Оплата коммунальных услуг в структуре местных бюджетов в 2002—2004 гг. сохранялась практически на одном уровне — 16—17%. Таким образом, пока преждевременно говорить о какой-либо тенденции, связанной с использованием режима экономии коммунальных расходов в результате реструктуризации сети сельских школ и перехода на энерго- и теплосберегающие технологии. При введении механизма субвенций и передаче на уровень субъектов РФ значительной части текущих расходов местных бюджетов на образование, в частности, заработной платы, учебных расходов и хозяйственных нужд, могло бы существенно разгрузить местные бюджеты. Однако вместе с этим предполагается и передача на уровень субъектов РФ доходных источников. Общий объём такого перераспределения в целом по образованию оценивается примерно в 200 млрд руб., что соответствует расходам на общее образование в 2002 г. Сохраняется тенденция опережающего роста расходов на образование, поэтому есть основания предполагать, что объём перераспределения будет меньше, чем расходы местных бюджетов на общее образование, поскольку часть расходов остаётся на местном уровне.



СЕТЕВОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СЕЛЬСКИХ ШКОЛ

Закрепление на неограниченный срок за местными бюджетами доходных источников (местные налоги и сборы, налог на имущество физических лиц, земельный налог, транспортный налог, торговый сбор) недостаточно для укрепления финансового положения муниципалитетов, особенно по преимуществу дотационных сельских районов. В целом расходные обязательства покрываются налоговыми поступлениями в местные бюджеты только на 50%. Из этого следует, что значительная доля доходов местных бюджетов будет формироваться за счёт финансовой помощи из бюджетов субъектов РФ и временных (установленных на очередной финансовый год) нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов. Это ставит местные органы власти в зависимость от перечислений из бюджетов вышестоящих уровней на финансирование образования. По расчётам ГУ-ВШЭ около 23–25% объёма финансовой помощи от бюджетов других уровней требуется муниципалитетам для стабильного финансирования образования (реализация государственного стандарта общего образования). Для того, чтобы сформировать необходимый объём субвенций на образование, местным бюджетам с уровня субъектов РФ требуется около 88 млрд руб. (от общего объёма 363,6 млрд руб. фонда финансовой помощи). При отсутствии целевого характера передачи финансовой помощи из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ (с помощью механизма трансфертов) и при отсутствии федерального норматива финансирования реализации государственного стандарта общего образования легко спрогнозировать: *дифференциация в расходах на образование между регионами и муниципалитетами будет углубляться*. Регионы для расчёта субвенций будут использовать фактические расходы на образование за предыдущие годы, подменяя нормативную работу по расчёту субвенций финансированием «от достигнутого».

Следовательно, использование новых принципов регулирования межбюджетных отношений не может гарантировать, что образование будет финансироваться в объёме, необходимом для реализации государственного стандарта общего образования, особенно в сельской местности: в одних регионах и муниципалитетах такие нормативы финансирования могут быть существенно выше, чем в других, что подрывает единство образовательного пространства и выполнение конституционных гарантий граждан в области общего образования: финансирование государственного образовательного стандарта должно различаться в зависимости только от двух групп причин — объективных различий в стоимости бюджетных услуг по регионам и особенностей организации учебного процесса в образовательных учреждениях разного типа (интернатов, спецшкол для детей с ограниченными возможностями здоровья и т.п.). Сегодня *уровни финансирования общего образования по регионам отличаются в четыре раза*. Новые принципы межбюджетных отношений не снимают эту дифференциацию и не обеспечивают гарантии в финансировании государственного стандарта общего образования в необходимых размерах. **НО**

издержки доступа превышают ценность услуги, периферийные учреждения экономически неэффективны (при прочих равных социальных условиях). Развитием ядерной модели можно считать *узловую модель*, в которой наряду с главным центром появляются промежуточные центры, между которыми организовано сетевое взаимодействие. При хорошей организации горизонтальных связей узловая модель позволяет оптимизировать социальное обслуживание.

Сотовая модель наиболее пригодна при обеспечении регулярных стандартизованных услуг — например, обучение в начальной школе. *Ступенчатая модель* сложилась и активно развивалась в советском градостроительстве в рамках доктрины микрорайонной организации застройки. Основные её параметры определялись строительными нормами и правилами.

При реструктуризации сети школ часто недостаточно учитываются общественные потребности, много недоработок в правовом регулировании на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации. Поэтому так важно юридически грамотно оформлять изменения в рамках действующего правового «поля». Новые модели создания и функционирования интегрированных учреждений образования и организаций социально-культурной сферы на местах легче создавать при демократичных федеральных законах и подзаконных актах; важны, кроме того, высокая степень автономии самих школ, наделённых правами юридического лица и хозяйствующего субъекта, и самостоятельность органов местного самоуправления.

При этом можно выделить два основных пути правового оформления сетевых взаимодействий: первый путь (он сложнее) — создание единого учреждения многофункционального назначения. Второй путь — установить правоотношения между участниками сетевого взаимодействия с помощью частно-правовых инструментов, т.е. в договорном порядке. Промежуточное положение между двумя этими путями интеграции и кооперирования занимает ассоциация, которая создаётся с использованием учредительного договора (на стадии её организации), а впоследствии регистрируется как юридическое лицо, т.е. сочетает в себе и тот, и другой пути создания и функционирования интегрированных учреждений образования и организаций социально-культурной сферы. ■