

СОХРАНЕНИЕ МАЛОКОМПЛЕКТНЫХ школ, или Благие пожелания российского Минпросвещения

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

«Непродуманная оптимизация, которая была проведена в значительном количестве регионов, нанесла ущерб и в здравоохранении, и в образовании», — заявила на «Деловом завтраке» в «Российской газете» заместитель Председателя российского Правительства Татьяна Голикова (<https://rg.ru/2018/11/22>). Не скажем за здравоохранение, но сфере образования проведённой оптимизацией сети образовательных учреждений нанесён серьёзный ущерб.

- сельская школа • Закон об образовании в РФ • статус малокомплектной школы
- Российская Федерация • социальный фактор • национальная безопасность

По данным Счётной палаты Российской Федерации, за годы оптимизации количество городских школ в стране уменьшилось на четверть, а количество сельских школ — почти в 2 раза (<https://www.rbc/society/28/06/28019/5d16366a9a7947d218d79f3a>).

Рассмотрим эту проблему подробнее.

Согласно данным статистики, в 1914 г. в Российской империи действовало 77 тыс. школ, подведомственных Министерству народного просвещения, в которых обучалось около 6 млн учащихся. На тысячу учеников приходилось более 13 школ.

Заслуживает внимания тот факт, что Министерство народного просвещения Российской империи ставило задачу обеспечить доступность школ для всех детей. В законопроекте «О введении всеобщего начального обучения в Российской империи», внесённом в Государственную думу министром народного просвещения П. фон Кауфманом 20 февраля 1907 г., предлагалось, чтобы расстояние от места жительства ребёнка до школы не должно было превышать 3 версты, то есть чуть более 3 километров.

Справочно. Законопроект «О введении всеобщего начального обучения в Российской империи» 8 января 1908 г. поступил

Динамика численности школ

1914 г.	1932 г.	1951 г.	1960 г.	1980 г.	1990 г.	2018
77 тыс.	109 тыс.	120 тыс.	117 тыс.	68,8 тыс.	67,6 тыс.	41,4 тыс.

на предварительное рассмотрение в комиссию по народному образованию, где находился почти два года. Только 10 декабря 1910 г. законопроект был передан комиссией в Государственную думу, которая 19 марта 1911 г. его одобрила и передала в Государственный совет. 6 июня 1912 г. данный законопроект был отклонен Государственным советом из-за разногласий с Государственной думой по срокам завершения введения всеобщего начального образования и вопросам финансирования.

Конечно, большинство школ в Российской империи были начальными, но темпы ввода новых школ были весьма значительными: сеть школ увеличилась с 40 тыс. школ в 1914 г. до 77 тыс. школ в 1914 г.

В начале 30-х годов прошлого века в РСФСР насчитывалось 109 тыс. школ, в которых обучалось более 13 млн учеников (по СССР цифры были значительно больше). Но на тысячу учеников приходилось уже восемь школ.

К началу 50-х годов прошлого века в РСФСР было более 120 тыс. школ. На тысячу учеников приходилось уже шесть школ.

В конце 50-х прошедшего века количество школ стало быстро сокращаться. К 1980 г. в РСФСР осталось 68,8 тыс. школ, то есть за 20 лет количество школ в сравнении с 1960 г. сократилось на 42 процента. К 1990 г. в РСФСР осталось 67,6 тыс. школ.

В конце 2018 г. количество школ в России составило 41,4 тыс. единиц. Таким образом, в постсоветский период в стране было ликвидировано 26,2 тыс. школ. Но если сокращение количества школ в 60-е и 70-е годы XX века объясняется процессом урбанизации, то сокращение школ в XXI веке имеет уже другие причины.

Нормативное финансирование и доступность образования

Конечно, на процесс ликвидации такого количества школ в постсоветской России повлияло снижение численности детского населения. Вместе с тем темпы ликвидации школ значи-

тельно опережали темпы снижения численности детей. К тому же, начиная с 2010 г., численность школьников стала расти, но процесс ликвидации школ продолжился по-прежнему быстрыми темпами. По итогам 2018 г. общее число школ по сравнению с 2017 г. уменьшилось на 1,5 процента, а численность школьников за этот же период выросла на 2,7 процента (с 15,7 млн до 16,1 млн человек).

Основная причина массового закрытия школ кроется в проводимой органами государственной власти субъектов Российской Федерации политики по экономии бюджетных средств, что, в свою очередь, было обусловлено внедрением системы подушевого финансирования школьного образования. Согласно действующему законодательству, в области образования нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования определяются в расчёте на одного учащегося. Таким образом, финансирование школ было поставлено в зависимость от количества учащихся. Нет необходимости говорить, что этот, по сути, прогрессивный принцип финансирования не позволяет выжить школам с небольшой численностью учащихся или так называемым малокомплектным школам.

Региональные органы государственной власти начали «оптимизировать» или попросту закрывать такие школы под предлогом их неэффективности. По сути, проведение подобной политики ставит под сомнение реализацию принципа доступности образования для всех детей, которая должна определяться наличием достаточного количества образовательных учреждений.

К слову, вопрос доступности образования в законодательстве отражён достаточно расплывчато. В утратившем силу Законе Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1

«Об образовании» (часть 2 статья 5) была закреплена правовая норма, гласившая, что государство обеспечивает гражданам право на образование путём создания системы образования и соответствующих социально-экономических условий для получения образования. В статье 8 указанного Закона давалось понятие системы образования, где среди других характеристик ключевой была указана сеть образовательных учреждений. Таким образом, Закон закреплял основные условия, позволяющие обеспечивать доступность образования — наличие достаточной сети образовательных учреждений и соответствующих социально-экономических условий.

В действующем Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации» в части 4 статьи 5 говорится, что в Российской Федерации реализация права каждого человека на образование обеспечивается путём создания федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления соответствующих социально-экономических условий для его получения. О наличии необходимой сети учреждений не говорится ни слова. А под созданием социально-экономических условий можно понимать всё, что угодно.

Яркий показатель ухудшения доступности образования — тот факт, что средний радиус доступности сельской школы увеличился с 12,6 км до 17,3 километров. Куда уж дальше!

И самое главное — проведённая разрушительная оптимизация не привела к достижению поставленной цели — экономии бюджетных средств. По данным Счётной палаты, несмотря на сокращение количества образовательных учреждений в 36 регионах страны расходы на образование не сократились, а, наоборот, выросли. В то же время повышение зарплаты учителям оказалось незначительным, она выросла на 0,74% в целом по России.

Малокомплектная школа

Тем не менее Закон об образовании в Российской Федерации содержит правовую норму, которая, казалось бы, позволяет сохранить школам с небольшой численностью учеников. Частью 4 статьи 99 Закона установлено, что для малокомплектных образовательных организаций и образовательных организаций, расположенных в сельских населённых пунктах и реализующих основные общеобразовательные программы, нормативные затраты на оказание государственных или муниципальных услуг в сфере образования должны предусматривать в том числе затраты на образовательную деятельность, не зависящие от количества учащихся. Но и здесь не всё так просто, как кажется.

Справочно. В Большой российской энциклопедии даётся следующее определение малокомплектной школе: это школа без параллельных классов, с малым контингентом учащихся. В СССР до начала 1970-х годов термин «малокомплектная школа» применялся к начальной школе, в которой несколько классов, насчитывавших вместе менее 15 учеников, объединялись в один класс-комплект. В 1970-е годы в понятие «малокомплектная школа» стали включать неполные средние и средние школы с малой наполняемостью классов.

Как видно из формулировки, в РФ понятие «малокомплектная школа» есть в тексте Закона. Вместе с тем в глоссарий Закона это понятие не включено. По сути, текст Закона не позволяет определить, что следует понимать под малокомплектной школой. Более того, часть 4 статьи 99 Закона делегирует право органам государственной власти субъектов Российской Федерации самим определять малокомплектные школы, исходя из таких принципов, как удалённость этих школ от других школ, транспортная доступность и (или) численность учащихся. Иными словами, соответствующие органы государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно принимают

нормативные правовые акты считать или не считать ту или иную школу малокомплектной. Если школа, будучи, по сути, малокомплектной, такой региональным нормативным правовым актом не признана, она подлежит финансированию в зависимости от количества учащихся, что автоматически делает её дальнейшее существование невозможным.

Отсутствие определённости и свобода интерпретации понятия «малокомплектная школа» стали основаниями для принятия различных и не всегда адекватных решений региональных органов государственной власти в отношении сохранения, поддержки, развития малокомплектных школ, преимущественно в сельской местности.

При формировании категории малокомплектных школ субъекты Российской Федерации прежде всего ориентируются на численность учащихся в школе. Показатели же этой численности значительно варьируются в различных регионах. При одной и той же численности учащихся в одном регионе школа признаётся малокомплектной, а в другом регионе такая же школа малокомплектной не считается.

Малокомплектная школа как социальный фактор

Безусловно, малокомплектные школы имеют недостатки в деятельности (замкнутый социум, дефицит общения, отсутствие учреждений культуры) и экономически высокочрезмерные учреждения. Но их наличие в системе образования необходимо, так как они важный социальный фактор.

Давно известно, что если школа в небольшом селе закрывается, то исчезает и само село. Сейчас в России насчитывается 153 125 сельских населённых пунктов (в 2002 г. — 155 289). Из этого количества в 19 439 населённых пунктах не проживает ни один человек. В двух третях населённых пунктов проживает менее 200 человек. В 9,5 тыс. населённых пунктов, имеющих до 1,5 тыс. жителей, сегодня нет детских садов. В 6 тыс. — нет школ. Из 940 деревень детям приходится добираться до школы более 25 километров. По словам О. Смолина, пер-

вого заместителя председателя Комитета по образованию и науки Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, проблема закрытия сельских школ уже вышла за рамки образовательной сферы. Огромные пустующие обезлюдившие территории — это уже из сферы национальной безопасности. Обезлюдивание территорий способствует возникновению риска их потери.

Зарубежный опыт

Вопреки распространённому мнению, малокомплектные школы существуют во многих странах, не только в России. Просто отношение к ним в других странах отличается от российского.

В Финляндии существуют специальные программы, направленные на сохранение малокомплектных школ. Школы не закрывают, если есть хотя бы один ученик. В Норвегии половина малокомплектных школ занимается по системе объединённых классов.

В США стараются сохранить каждую, даже самую маленькую сельскую школу. Если же в сельской территории остаётся очень мало учеников, то там создаются однокомнатные школы. В такой школе один учитель занимается с детьми разных возрастов и зачастую преподаёт несколько предметов сразу. Каждый ребёнок учится по индивидуальной программе. Главное отличие подобных школ в США — материальное поощрение учителей. Зарплата учителя в американской сельской малокомплектной школе в 2 раза выше, чем в городской.

Пути решения

26 августа 2019 г. Минпросвещения России направило руководителям органов государственной власти субъектов

Российской Федерации, осуществляющих управление в сфере образования, инструктивное письмо (ТС-2008/03) с рекомендациями по совершенствованию нормативной правовой базы, регулирующей деятельность малокомплектных образовательных организаций, реализующих основные общеобразовательные программы. В указанном «циркуляре» ведомство напоминает регионам, что те самостоятельно, руководствуясь статьёй 99 Закона об образовании в Российской Федерации, разрабатывают порядок отнесения образовательных организаций к малокомплектным, а также советуют руководствоваться постановлением главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 29 декабря 2010 г. № 189, определяющего радиус доступности для учащихся образовательных организаций по уровням образования.

Одновременно министерство в целях поддержки малокомплектных школ советует руководствоваться положениями Стратегии устойчивого развития сельских территорий

Российской Федерации на период до 2030 г., утверждённой Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 151-р.

Если это весь вклад Минпросвещения в дело поддержки малокомплектных школ, то их дальнейшая судьба внушает серьёзные опасения.

Для того чтобы хотя бы сохранить малокомплектные школы, необходимо решение двух, как минимум, вопросов.

Во-первых, сформулировать и закрепить в законодательстве статус «малокомплектная школа».

Во-вторых, разработать и обеспечить реализацию федеральной целевой программы по малокомплектным школам.

В противном случае позицию Минпросвещения России иначе, как благими пожеланиями, в этом вопросе не назовёшь. **НО**

Preservation Of Ungraded Schools, Or Good Wishes Of The Russian Ministry Of Education

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

Abstract: *The status of a small-class (rural) school in the Law on Education of the Russian Federation. The introduction of per capita financing and the elimination of rural schools. Incomplete school in the countries of the world and attitude to it. State position and the position of the Ministry of Education of Russia.*

Keywords: *rural school, Law on Education, status of a small school, Russian Federation, social factor, national security.*