

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ШКОЛ

Анатолий Бердашкевич,

главный советник аппарата Комитета Государственной Думы по образованию, кандидат юридических наук

Валерий Власов,

заместитель директора Института новых технологий, помощник заместителя председателя Государственной Думы

Среди самых насущных проблем сельских школ — недостаточная материально-техническая обеспеченность учебного процесса, слабая поддержка и социальная защита сельского учителя.

Степень износа основных фондов образовательных учреждений, составлявшая в 1995 г. 12,1%, на конец 2005 года возросла до 44,2%. На начало 2001/02 учебного года 69,4% зданий государственных и муниципальных дневных школ имели водопровод, а в сельских школах — 57,7%; канализацию соответственно — 56,1% и 40,3%. При зимних сорокаградусных морозах в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах только 48,7% и 40,7% сельских школ имеют водопровод, 33% и 35,8% — канализацию.

Анализ демографической ситуации показывает, что в целом население Российской Федерации за последние пять лет (2002–2006 годы) уменьшилось на 2895,8 тыс. человек, или на 1,98%, в том числе сельское население — на 275,3 тыс. человек (0,71%) и городское население — на 2620,5 тыс. человек (2,46%). В перспективе численность и доля сельского населения также будут сокращаться. В 2006 г. миграционная

убыль сельского населения составила примерно 28,1 тыс. человек.

По данным Минобрнауки России, в 2006/07 учебном году число дневных общеобразовательных учреждений составило 58,5 тысяч, из них в сельской местности — 38,6 тысячи. В них учились 14,3 млн детей, в том числе в сельской местности — 4,4 млн детей. С 2002 по 2007 год число общеобразовательных учреждений сократилось на 6 тысяч, в том числе в сельской местности — на 5,1 тысяч, в городской местности — на 0,9 тысяч. Больше всего сельских школ закрылось в Северо-Западном и Уральском федеральных округах (более 18%). В Псковской, Архангельской, Тюменской областях, входящих в состав этих федеральных округов, ликвидирована одна треть сельских школ. В Архангельской области число сельских начальных школ было сокращено со 102 школ до 13, основных — со 151 до 105. В результате проблема доступности для сельского населения услуг образования только обострилась.

Почти две трети сельских начальных школ имеют численность учащихся до 14 человек, пятая часть школ основного общего образования, расположенных в сельской местности, имеет численность учащихся до 40 человек, более половины школ среднего (полного) образования — до 200 учеников. В среднем в одной школе в сельской местности в 2002/03 учебном году учились 128 учеников, в 2006/07 учебном году — только 113; в городской местности — соответственно 607 и 497 учеников. Темпы сокращения числа школ в сельской местности по сравнению с предыдущим годом составили в 2003/04 учебном году — 2,4%, в 2004/05 учебном году — 2,6%, в 2005/06 учебном году — 2,9%, в 2006/07 учебном году — уже 4,3%.

Проведение в субъектах РФ эксперимента по внедрению комплексных мер модернизации образования предусматривает оптимизацию расходов и реструктуризацию сети общеобразовательных учреждений. В конкурсном отборе общеобразовательных учреждений, внедряющих инновационные образовательные программы, в 2006 г. приняли участие 7480 общеобразовательных учреждений, в 2007 году — 8637. По итогам конкурсного отбора победителями были признаны: в 2006 г. — 1697 городских школ (56,6%) и 1303 сельские школы (43,4%); в 2007 г. — 1701 городская школа (56,7%) и 1299 сельских школ (43,3%).

Программа-минимум по обеспечению школ доступом к сети Интернет была выполнена. Общее число образовательных учреждений, которые в период с 2006 по 2007 годы были обеспечены доступом к сети Интернет, составило 52 322; из них городских — 15 640, сельских — 36 682. В связи с интенсивным развитием информационных технологий и включением в режим коммуникации через глобальные сети необходимо улучшать технические характеристики доступа к сети. С наибольшими трудностями при подключении к сети Интернет столкнулись начальные и коррекционные школы, в которых компью-

терная база устарела и не соответствовала требованиям, необходимым для подключения к сети Интернет. Реализация приоритетного национального проекта «Образование» (ПНПО) позволила повысить обеспеченность общеобразовательных учреждений персональными компьютерами с 2,8 единицы на 100 учащихся на начало 2005/06 учебного года до 5 единиц в 2007 году. По компьютеризации школ Россия пока отстаёт от ряда стран. В 2003 году в развитых странах на 100 учащихся приходилось 10–20 компьютеров.

В 2006 г. в рамках реализации ПНПО за счёт средств федерального бюджета было приобретено и поставлено учебного и учебно-наглядного оборудования 12 455 комплектов, в том числе за счёт средств федерального бюджета — 5113 комплектов, а также 3758 автобусов. Всего в 2006–2007 годах закуплено и поставлено для общеобразовательных учреждений учебного и учебно-наглядного оборудования более 30,3 тыс. комплектов, в том числе за счёт средств федерального бюджета — более 14 тыс. комплектов, средств регионов — 16,25 тыс. комплектов. По итогам реализации ПНПО в 2006–2007 гг. потребность сельских школ в автобусах была удовлетворена на 65%: из-за недостаточного количества транспорта автобусы работают с повышенной нагрузкой.

Во многих регионах России школьникам приходится тратить несколько часов в день, чтобы добраться до ближайшего учебного заведения; из-за этого посещение школ для школьников становится крайне затруднительным, а в некоторых случаях и вовсе невозможным. По информации, полученной из регионов, протяжённость маршрутов перевозок детей на автобусах от сельских поселений до школ составляет в республиках: Адыгея — до 20 км, Алтай — до 30 км, Северная Осетия-Алания — от трёх до 14 км, Карелия — от двух до 55 км, Коми — от 3 до 28 км, Марий Эл — около

15 км, Мордовия — в среднем 8 км, Татарстан — в среднем 10 км.

При эксплуатации автобусов для перевозки учащихся сельских школ возникают проблемы, связанные с отсутствием специалистов, ответственных за эксплуатацию, техническое обслуживание и выпуск автобусов на линию. Низкая заработная плата водителей автобусов затрудняет качественный подбор штатных квалифицированных работников. Среднемесячная заработная плата водителей автобусов составляет, например, в Республике Удмуртия 2279 рублей, Республике Чувашия — 3200 рублей, Кировской области — от 2174 до 5000 рублей.

Не в полной мере соответствует нормативным требованиям состояние дорог (Республика Хакасия, Вологодская и другие области). В Вологодской области, например, 1570 километров грунтовых дорог требуют ремонта.

В системе общего образования, несмотря на изменения в демографической структуре детского населения и существенном сокращении численности учеников, численность работающих в общеобразовательных учреждениях осталась примерно на прежнем уровне. При сокращении числа учителей на 9% численность непедагогического персонала увеличилась на 6%. Средний возраст педагогических работников — более 40 лет. Доля учителей пенсионного возраста, работающих в 5–11-х классах дневных школ, в 2003 г. составляла 15,7%. Ощущается недостаток молодых преподавателей: число учителей 1–4-х классов, стаж работы которых не превышает пяти лет, в 2003 г. составило 8,5%, в 5–11-х классов — 14,2%. В сельских школах лишь 7,1% учителей в возрасте до 35 лет. Доля учителей, не имеющих педагогического образования, в сельских школах почти вдвое выше, чем в городских школах. Ежегодно курсы повышения квалификации проходят в среднем менее 10% учителей малокомплектных начальных школ. Объективные причины такого положения дел заключаются в том, что очень сложно решается проблема замещения заболевшего или по другим причинам отсутствующего сельского учителя.

Уровень заработной платы в образовании остаётся низким. Размер среднемесячной заработной платы работников образования в 2007 г. составил 8788 рублей, или 65% от средней заработ-

ной платы работников народного хозяйства. В Астраханской и Ивановской областях средняя заработная плата учителя в 2006 г. составляла соответственно 5665 рублей и 4174 рубля, или 59,6% и 63,3% от уровня заработной платы в экономике этих областей. По данным Росстата, заработная плата в системе общего образования отстаёт от заработной платы в экономике в среднем по стране на 45%. В учреждениях общего образования слабо развиты эффективные методы управления. Объём неэффективных расходов в 2006 году по общему образованию составил 103 млрд рублей, из них 90 млрд рублей — в связи с дисбалансом в структуре работающих и излишней численностью кадров; 13,5 млрд рублей — в связи с низкой наполняемостью классов. В субъектах РФ, имеющих примерно одинаковую долю и плотность сельского и городского населения, наполняемость классов в селе колеблется от семи (Орловская область) до 14 человек (Астраханская область), а в городской местности — от 20 (Кемеровская область) до 25 человек (Самарская область).

Жилищно-коммунальные льготы, как часть сохраняющей актуальность политики стимулирования притока и закрепления квалифицированных кадров в сельской местности, были установлены постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1930 г. «О льготах квалифицированным работникам в сельских местностях и рабочих посёлках» (признан утратившим силу Федеральным законом от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ), согласно которому квалифицированным работникам, проживающим в сельской местности и рабочих посёлках, в том числе работникам просвещения, должны быть предоставлены необходимая и вполне годная жилая площадь, в том числе в наёмных помещениях с оплатой жилой площади, отопления и освещения.

На федеральном уровне порядок реализации права педагогических работников сельских школ, имеющих стаж работы

в сельской местности не менее 10 лет, и совместно с ними проживающих членов их семей, был определён в сохраняющих силу нормативных правовых актах (статья 4 Закона РСФСР от 24 октября 1990 г. № 263-1 «О действии актов органов Союза ССР на территориях РСФСР», постановление Госкомитета СССР по труду и социальным вопросам и Секретариата ВЦПС от 28 мая 1985 г. № 154/12-22 «Об утверждении разъяснения «О порядке сохранения права на бесплатные квартиры с отоплением и освещением за перешедшими на пенсию работниками просвещения и другими специалистами народного образования, работавшими в сельской местности и посёлках городского типа (рабочих посёлках)»).

Постановление Совета Министров СССР от 10 февраля 1948 г. № 246 «О льготах и преимуществах для учителей начальных и семилетних школ» обязывало исполкомы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся предоставлять бесплатно учителям, директорам (заведующим) и заведующим учебной частью начальных и семилетних школ в сельских местностях и членам их семей квартир с отоплением и освещением по нормам, действующим в данной местности.

Постановлением Совета Министров СССР от 4 мая 1971 г. № 255 «О некоторых мероприятиях по укреплению учебно-материальной базы общеобразовательных школ в сельской местности» предусматривалось сохранение права на бесплатные квартиры с отоплением и освещением за перешедшими на пенсию учителями, воспитателями, директорами (их заместителями) и другими педагогическими работниками общеобразовательных школ всех типов в сельской местности и за членами их семей, что не противоречит федеральному законодательству. Право на эти льготы сохраняется за педагогическими работниками и за совместно проживающими с ними членами их семей, если общий стаж работы этих работников составляет не менее 10 лет при условии, что на момент перехода на пенсию они пользовались льготами по оп-

лате жилья и коммунальных услуг, независимо от того, когда и какая пенсия им назначена (по старости, инвалидности или за выслугу лет), оставили ли они работу или перешли на другую работу.

Положения действующего законодательства об установлении размера, условий и порядка возмещения расходов на предоставление льгот по оплате жилья и коммунальных услуг (бесплатного жилья с отоплением и освещением) специалистам сферы образования, проживающим и работающим в сельской местности, должны были применяться до принятия соответствующих законодательных актов субъектами РФ, но не позднее чем до 1 января 2005 г. При этом в соответствии со статьёй 59 Жилищного кодекса РФ льготы по оплате жилья с освещением и отоплением предоставляются независимо от формы собственности и размера занимаемого педагогическим работником и членами его семьи жилого помещения. При этом указанные социальные льготы по обеспечению бесплатным жильём с освещением и отоплением должны предоставляться без каких-либо ограничений и норм.

По социальным нормам, установленным для данной местности, может предоставляться только жилое помещение, что не уменьшает совокупный объём ранее предоставляемых мер социальной поддержки.

В соответствии со статьёй 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ при издании органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления нормативных правовых актов совокупный объём финансирования соответствующих льгот и выплат, предоставлявшихся гражданам до 31 декабря 2004 г., включая вышедших на пенсию работников образования, не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены.

Положения статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, устанавливающие условия, которые должны

соблюдаться субъектами РФ при издании ими законодательных и нормативных правовых актов социальной государственной поддержки граждан (в том числе актов, касающихся предоставления отдельным категориям педагогических работников мер социальной поддержки по оплате жилья и коммунальных услуг), направлены на обеспечение (в условиях нового правового регулирования) прав, льгот и гарантий, сохранённых за соответствующими категориями граждан в рамках прежней системы социальной защиты.

Руководство Минобрнауки России полагает, что финансирование мер социальной поддержки, предоставляемых педагогическим работникам в соответствии со статьёй 55 Закона «Об образовании», не является расходным обязательством Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов РФ осуществляют свои полномочия по финансированию указанных мер социальной поддержки льготных категорий граждан путём выделения субвенций местным бюджетам для возмещения их расходов по компенсации организациям жилищно-коммунального хозяйства затрат на содержание, ремонт жилого фонда и оказание коммунальных услуг, а также по выплате гражданам субсидий (подпункт 24 пункта 2 статьи 26 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ в редакции Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ). До принятия федеральных законов о разграничении полномочий между всеми уровнями власти в Российской Федерации расходы по реализации этих мер социальной поддержки также осуществлялись за счёт средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов за исключением льгот по предоставлению бесплатного жилья с отоплением и освещением в сельской местности педагогическим работникам федеральных государственных образовательных учреждений.

В соответствии со статьёй 8 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» до внесения изменений в федеральные законы и иные нормативные правовые акты — замены порядка предоставления гражданам льгот по оплате жилья и коммунальных услуг на порядок предоставления субсидий (компенсаций) сохраняется прежний порядок предоставления указанных льгот,

установленный федеральными законами и иными нормативными правовыми актами до введения в действие Жилищного кодекса РФ.

Одновременно с сохраняющим своё действие механизмом реализации права педагогических работников, проживающих и работающих в сельской местности, рабочих посёлках (посёлках городского типа), на получение бесплатного жилья с отоплением и освещением, федеральным законодательством в области жилищной политики предусматривается предоставление гражданам адресных субсидий (компенсаций) в качестве помощи для оплаты жилья и коммунальных услуг, что не должно привести к снижению уровня социальной поддержки этой категории педагогических работников. Соответствующие субсидии (компенсации) должны быть установлены в размерах, покрывающих затраты граждан на оплату жилья с отоплением и освещением.

Поддержка сельских, в том числе и малокомплектных, школ не может быть осуществлена в отрыве от целого комплекса социальных мероприятий, включая поддержку (экономическую и профессиональную) деятельности сельских педагогов, до общего развития производства в сельских районах и спроса на сельских рынках труда.

В России более 13,5 тыс. населённых пунктов, в которых никто не проживает; доля сельских населённых пунктов с числом жителей до 10 человек, которая в начале 90-х годов прошлого века составляла 14%, возросла до 30% и продолжает увеличиваться. Доля сёл с населением до 500 человек в среднем по России составляет более 88%. В этих населённых пунктах проживает 32% сельского населения, для которого практически невозможно организовать социальное обслуживание. На каждый из 1865 сельских районов в среднем приходится около 80 деревень и около 20 образовательных учреждений.

В последние годы стала заметна миграционная убыль сельского населения. Из села выезжают наиболее энергичные люди. В последние годы число безработных на селе растёт. В мае 2007 г. 9,8% экономически активного сельского населения (1,8 млн человек) по методологии Международной организации труда относилось к безработным (в городе — 4,7%). Безработица в сельской местности имеет более тяжёлые последствия. Рынок труда в селах отсутствует. Житель сельской местности, ставший безработным, имеет весьма ограниченные возможности для трудоустройства по месту жительства. Средняя заработная плата в сельском хозяйстве в 2007 г. составила 5693 рубля, или 42% от средней по экономике (в 1991 году — 84%). В апреле 2007 г. почти половина работников организаций сельского хозяйства получали заработную плату в размере ниже прожиточного минимума трудоспособного населения. Все эти факторы негативно сказываются на положении сельских школ.

Проблема сельских школ — проблема межведомственная, в решении которой должны участвовать различные государственные, общественные, коммерческие структуры. Практика 60–70-х годов прошлого столетия показывает, что если сельские школы закрываются, это в большинстве случаев приводит к ликвидации сёл, углублению социальных проблем, тормозит развитие сельскохозяйственного производства. Молодые семьи покидают село и переезжают туда, где дети смогут получить полноценное образование рядом с домом. Высвобожденные учителя также вынуждены переехать к новому месту работы. Переселенцы в село без школы не едут.

В основе государственной образовательной политики всегда лежат экономические основания, социальные тенденции и комплексные прогнозы. С учётом социально-экономической динамики общественного развития было бы целесообразно выделить обучение сельского населения в особую подсистему образования. Без правильной оценки общих направлений развития такой подсистемы образования в сельской местности нельзя выстроить госу-

дарственную политику. В нормативных правовых документах федеральных органов власти не нашлось места концепции перехода этой подсистемы образования к новым условиям хозяйствования.

По-видимому, не случайно в Федеральной целевой программе развития образования на 2006–2010 годы, утверждённой постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2005 г. № 803, отсутствуют какие-либо мероприятия по повышению качества и доступности образования на селе. В программе предусмотрен только учёт различий между городским и сельским образованием (по результатам единого госэкзамена) при оценке социально-экономической эффективности реализации программы без указания, какими методами и мерами это должно достигаться, и конкретных показателей.

По той же причине не случайно в федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2010 года», также утверждённой постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2002 г. № 858, ни в целях, ни в задачах не упоминается о развитии образования на селе, но при этом предусмотрены мероприятия по повышению образовательного уровня учащихся школ в сельской местности, приведению качества образования в соответствие с современными требованиями, обеспечивающими конкурентоспособность кадров на рынке труда. Однако они сводятся только к проведению нескольких научных исследований, включая подготовку доклада о состоянии образования в сельской местности, проведение мониторинга знаний и здоровья учащихся сельских школ, к выделению средств на введение в действие ученических мест в школах и в дошкольных образовательных учреждениях.

Постановлением Правительства РФ от 14 июля 2007 г. № 446 утверждена «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы», в которой в качестве одной

из основных целей определено устойчивое развитие сельских территорий, повышение занятости и уровня жизни сельского населения. Однако в этой Программе также не уделено должного внимания развитию образования на селе, без чего невозможно развитие сельского хозяйства, повышение занятости и уровня жизни населения. Этим постановлением Правительства предусмотрено, что реализация мероприятий по развитию социальной и инженерной инфраструктуры села осуществляется в рамках федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года». В то же время, как указано выше, в этой программе недостаточно внимания уделяется развитию образования на селе.

К ликвидации сельских школ ведёт кризисное положение в сельском хозяйстве (снижение уровня жизни населения, закрытие многих сельхозпредприятий, сокращение сельскохозяйственного производства), отток наиболее сильных и трудоспособных семей в город. Сельские школы реорганизуют и ликвидируют в относительно системном порядке. Ликвидация сельских школ связана с ростом количества малочисленных деревень. Затраты на ликвидацию одного общеобразовательного учреждения, по оценкам экспертов, в среднем составляют 22,5 тыс. рублей. Учащихся ликвидированных школ в основном переводят в ближайшие базовые (кустовые) общеобразовательные учреждения муниципальных районов с организацией подвоза школьников или проживанием в интернате. Высвободившихся в результате ликвидации школ учителей трудоустраивают в другие общеобразовательные учреждения, оформляют на пенсию, ставят на учёт в центры занятости, переводят на другие места жительства.

Организация подвоза школьников имеет свои нерешённые проблемы. Организовать подвоз в холодное зимнее время без ущерба для детского здоровья практически невозможно, особенно в северных регионах. Кроме того, образовательные учреждения не в состоянии выполнить все нормативные требования по обеспечению безопасности перевозок детей (ежедневное освидетельствование водителей, сопровождение детей и т.п.). Перевод на интернатское воспитание детей, как показывает опыт прошлых лет, нередко негативно сказывается на психике детей, особенно младших классов.

Ослабевают семейные связи, снижается контроль родителей за ребёнком. Проживание сельских детей в городе уменьшает привлекательность сельского социума для выпускников, ведёт к дальнейшему опустению деревень, становится препятствием к возрождению села. Опыт оптимизации и реструктуризации сельских школ также показал, что ликвидация школы в ряде случаев вызывает социальное напряжение.

Процесс сокращения числа сельских школ, по-видимому, неизбежен. Остановить его не удастся, а потому нужно его провести оптимальным образом. Для оптимизации процесса необходимо учесть интересы социальных групп, органов местного самоуправления, работодателей и иных участников организованного спроса на рынке труда, учесть перспективные планы и прогнозы развития данного региона, района, муниципального образования. Последнее, пожалуй, — наиболее важный фактор. Обоснованный и оправданный прогноз развития территории может служить достаточным основанием для сохранения сельской школы. Восстановить функционирование или выстроить заново школу много дороже, чем удержать её от ликвидации.

Немаловажным фактором для оптимизации этого процесса могли бы служить стандарты материально-технического состояния общеобразовательных учреждений с тем, чтобы в течение 4–5 лет привести техническое состояние всех школ, включая сельские, в соответствие со стандартами. Технические стандарты должны обеспечить контроль состояния здания школ, пришкольных территорий, в том числе спортивных площадок, мест питания; обеспечения школ спортивным инвентарём; обеспечения школьных библиотек; обновления учебного оборудования и планового материально-технического снабжения школ. **НО**