

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА сельских школ: проблемы и перспективы

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

Сегодня в сельской местности проживает 26,7% населения и функционирует почти 69% всех общеобразовательных школ России. Количество дневных школ в 2006/07 учебном году составило 58,5 тыс., из них в сельской местности — 38,6 тыс. Всего в школах учились 14,3 млн детей, в том числе в сельской местности — 4,4 млн детей. В двух третях сельских начальных школ учатся до 14 детей в каждой школе. В 2002/03 учебном году в одной школе в сельской местности учились 128 учеников, а в 2006/07 учебном году — 113.

Особенности функционирования сельских малокомплектных школ

Малокомплектные школы существуют в большинстве стран с большой территорией. При равном материально-техническом оснащении малокомплектная школа обладает рядом потенциальных преимуществ перед обычной: учителя лучше, чем в обычной школе, знают индивидуальные особенности и условия жизни каждого ученика; у них больше возможностей работать с семьёй подростка; в классах с несколькими, а то и вообще с одним учеником ведётся фактически индивидуальное обучение.

Сама образовательная среда в малокомплектной школе позволяет осуществлять уникальные образовательные программы, но для этого учитель

должен получать должную подготовку и технологическое подспорье. В большинстве случаев на учебную деятельность и преподавание в малокомплектной школе негативно влияют замкнутый социум, дефицит общения учащихся, отсутствие учреждений культуры, более низкий, чем в среднем по стране, образовательный уровень населения.

К малокомплектным школам относят среднюю или начальную общеобразовательную школу без параллельных классов с небольшим контингентом учащихся (до 100 человек) в небольших населённых пунктах. Существует несколько категорий школ, которые подпадают под определение «малокомплектная» (официального юридического толкования этого термина нет). Школу правильнее относить к малочисленной, если существует

по одному комплекту каждого класса с малой наполняемостью. Как правило, эти школы находятся в районных центрах. Малокомплектные школы нередко становятся филиалами центральной школы, однако управление филиалами из центральной школы при слабой транспортной обеспеченности и территориальной разобщённости затруднено. Начальные школы, где в 1–3-х классах обучается от 5 до 20 детей, считаются малокомплектными. В таких школах дети разделены по классам и учебный процесс идёт в разновозрастных группах; иногда из-за местных демографических особенностей ряд классов основного диапазона отсутствует вообще. Нередко вынужденно объединяют учеников начальной школы в разновозрастный класс, несмотря на то, что специалисты считают необходимым детей 1-го класса обучать отдельно для адаптации к школе. Есть школы, где детей всех трёх классов — с 1 по 3-й — обучает один учитель.

В период с 2000 по 2005 гг. число сельских учащихся уменьшилось с 6,23 млн до 4,86 млн. Число сельских школ сократилось с 45,9 до 41,5 тысяч, а число учителей — с 646 до 613 тысяч.

Малокомплектные школы часто работают по учебным программам и планам, единым для всех типов общеобразовательной школы. Использование общей методики обучения в классах с малой наполняемостью приводит к чрезмерному эмоциональному напряжению школьников и учителей и низкой эффективности занятий. Специалисты разработали специальные дидактические материалы для малокомплектных школ, но сельская школа не имеет развитой специфической дидактической базы. Особенности преподавания в малочисленных группах сельских детей не отражены в специфике учебников и пособий: как правило, в сельских школах используют обычные учебные книги федерального комплекта.

Обеспечение сельских родителей, педагогов малокомплектных школ квалифицированной психологической и медицинской консульта-

тивной помощью — острейшая проблема. Необходимо повышать квалификацию сельских учителей, поддерживать поиск оптимальных образовательных технологий, использовать апробированные модели для адаптации педагогов к условиям сельской школы. Педагогические технологии в такой школе существенно отличаются от технологий обучения детей в массовой городской и районной многокомплектной сельской школах. Учителя, работающие в малочисленных классах, должны обеспечить широкий предметный спектр образовательного процесса, подготовка к урокам требует гораздо больше времени.

Информационные источники в сельской местности ограничены, библиотеки учителей не в полной мере пополняются современной предметной и методической литературой. Учитель в такой школе имеет общую норму учебной нагрузки 18 часов в неделю, хотя сформировать её бывает сложно. Отсюда универсализм педагогического обеспечения: учитель ведёт ряд предметов, не имея профессиональной подготовки по ряду из них. Наиболее целесообразна подготовка учителя по дошкольному и начальному школьному образованию со специализацией по технологии обучения в малокомплектной школе. Существует особая потребность в педагогах, способных обучать детей в режиме вариативности, без отчуждения от сельского социума. Велика потребность в учителях фермерского дела для основной малокомплектной школы. Сельская система образования заинтересована в повышении квалификации педагогов на местах. Кадровую проблему усугубляет отсутствие региональной политики закрепления педагогических кадров в малых поселениях, трудности с обеспечением жильём.

В малонаселённых регионах удельный вес бюджетных затрат на одного ученика в малокомплектной школе обычно выше среднего. Это служит основанием считать бюджетные вложения относительно неэффективными. Но несмотря на недостатки и высокие экономические затраты

на содержание малокомплектной школы, наличие таких школ в системе образования считается обязательным.

Ученикам сельских школ меньше доступны современные источники информации даже в минимальном объёме. Аудио- и видеотехнологии пока не распространены в малокомплектной школе, компьютерные технологии не вошли необходимым блоком в учебный процесс.

Сельская малокомплектная школа с её спецификой организации учебного процесса (особенно в смешанных разновозрастных классах) остро нуждается в создании особой образовательной среды, где ребёнок мог бы получать информацию о явлениях природы и свойствах окружающего мира, вступая в интерактивный режим использования системы аудиовизуальных средств обучения. Сделать доступным для сельских детей современную информацию из различных областей науки и культуры нельзя без современных средств получения и передачи информации. Особое внимание в такой дидактической системе должно отводиться комплексному использованию технических средств обучения с мультимедийным обеспечением и соответствующего отобранного банка информации. Для упорядочения использования носителей информации целесообразно создавать кустовые медиацентры, а для реализации минимальных программ необходимы всего один-два персональных компьютера на школу: при этом можно обеспечить групповую работу детей и индивидуальное обучение, быстро и эффективно управлять детским вниманием, процессами восприятия и запоминания, аналитико-синтетическими операциями. При такой организации образовательной среды появляются новые возможности контроля знаний и развития детского мышления, репродуктивные методы уступают место активному оперированию информацией, её систематизации, интеграции фактов, формированию целостной картины мира.

Нормативное финансирование по малокомплектным школам в среднем в два раза превышает финансирование обычных школ. Но есть территории, где без малокомплектных школ не обойтись. Решать вопрос о целесообразности существования таких школ необходимо с учётом местных условий.

Правовой статус сельской школы не отличается от правового статуса столичной школы: права на образование одинаковы у всех учеников любых образовательных учреждений. Но федеральное законодательство устанавливает общие правила и нормы, которые не в полной мере учитывают особенности функционирования сельских школ в конкретных условиях. Законы субъекта РФ и акты органов местного самоуправления должны адаптировать деятельность государственной и муниципальной школы к реальным обстоятельствам функционирования.

Главный источник сложностей сельских и малокомплектных школ — недокомплект учебных классов, территориальная разобщённость учащихся. Ко вторичным факторам можно отнести недостаточное кадровое обеспечение, более низкую подготовку педагогических кадров, работающих в сельской местности, не вполне комфортные условия проживания и социального обеспечения.

Только в 40% семей на селе хотя бы один из родителей имеет высшее образование. В городах и посёлках городского типа такой процент выше. Отцы в семьях учащихся сельских школ чаще всего исполняют трудовые обязанности, требующие невысокой профессиональной квалификации. Большая часть мужчин относит себя к категории рабочих, в том числе в сельском хозяйстве. Женщины (матери) в большинстве своём относят себя к обслуживающему персоналу или к безработным. Средние душевые доходы на селе составляют примерно 5 тысяч рублей в месяц. Только 18% семей сельских жителей считают, что обеспечены материально, а для 30% любые повседневные расходы, кроме продуктов питания, вызывают затруднения. 75% семей имеют более одного ребёнка. В 78% семей домашняя библиотека составляет менее 250 книг. Общее количество образовательных учреждений, которые в период с 2006 по 2007 гг. были обеспечены доступом к сети Интернет,

составило 53 322 учреждения, из них городских — 15 640, а сельских — 36 682.

Но техническое оснащение сельских школ всё ещё недостаточно. Студенты из регионов используют познавательные ресурсы Интернета реже, чем москвичи, примерно в 1,5–2 раза.

Региональные подходы к решению проблем сельских школ

После установления федерального норматива (полнокомплектный класс — 25 учеников в классе городской школы и 14 учеников — в классе сельской школы) для достижения этих показателей потребовалось укрупнение школ в разных регионах страны. В целом ряде регионов, в том числе в Удмуртии, Чувашии, такой процесс начался в 2001 г. Закрывали малокомплектные школы, организовывали подвоз учеников в крупные школы, создавали филиалы крупных школ — каждый регион шёл своим путём.

Самарская область стала одним из трёх субъектов Российской Федерации, на территории которых был реализован проект Всемирного банка «Реформа системы образования», во многом благодаря которому удалось внедрить новую систему финансирования образования по подушевому принципу, реструктурировать сеть школ, создать 118 современных образовательных центров, модернизировать систему начального профессионального образования, провести переподготовку управленческих и педагогических кадров, создать региональную информационную систему в образовании.

На территории Самарской области проводится эксперимент по управлению системой образования на основе образовательных округов: создана модель управления отраслью образования, которая позволяет воздействовать на образовательные учреждения через государственные органы управления, сочетать государственное управление с управлением муниципального уровня, направленным на решение в основном задач местного значения,

учесть потребности местных рынков труда и местного сообщества — включить общественную составляющую управления системой образования.

В области разработана и внедряется в режиме эксперимента новая система оплаты труда работников общеобразовательных учреждений. В соответствии с постановлением Правительства Самарской области от 01.06.2006 № 60 «О проведении в 2006 году эксперимента по апробации новых механизмов оплаты труда работников государственных общеобразовательных учреждений Самарской области и муниципальных общеобразовательных учреждений» с 1 апреля 2006 г. новая система оплаты труда работников общеобразовательных учреждений была апробирована в девяти школах области, а с 1 сентября 2006 г. апробация проходит во всех школах области. Средняя заработная плата учителей за декабрь составила 8705 рублей, превысив уровень апреля (4200 руб.) более чем в два раза.

В Саратовской области переход на нормативное финансирование очень долго откладывался; политика прежней региональной власти была направлена на сохранение сельских школ. С 1996 по 2006 гг. на селе было построено 79 школ на более чем 21 тысячу ученических мест.

В отличие от европейской части России организация деятельности малокомплектных сельских школ в Красноярском крае усложняется из-за оторванности малых сёл от районных центров и центральных усадеб совхозов и колхозов, где находится базовая средняя (полная) школа. Закрывать малокомплектные и малочисленные сельские школы в Красноярском крае нельзя из-за сложных условий доставки учащихся из малых сёл в базовую школу за 10–100 км (условия сибирской зимы и весенних паводков, отсутствие хороших дорог).

В Воронежской области 327 школ (треть от общего числа) — малокомплектные. В начальной школе учатся 10 учеников

и менее, в основной — 40 учеников и менее, в средней школе — 100 учеников и менее. Первоначальный норматив подушевого финансирования малокомплектных школ в Воронежской области был пересмотрен. Деньги стали рассчитывать исходя из меньшей наполняемости классов: в начальной школе — шесть учеников вместо восьми, в 5–9-х классах — восемь вместо 11, а в старших классах — 10 вместо 13. Но несмотря на это денег всё равно не хватало. На 30 января 2007 г. из 29 школ района достаточно финансировались лишь 10 школ, недостаточно — 19.

В Алтайском крае функционирует более 1500 общеобразовательных школ, из которых более 70% — сельские школы. Среди сельских школ есть малочисленные, в которых не более одного класса в параллели, а наполняемость класса составляет менее 15 человек. В крае есть основные школы с 20 учениками, средние — с 58, а также малокомплектные, т.е. школы, в которых обучение по ряду предметов осуществляется при объединении нескольких классов. Есть школы с семью школьниками в четырёх начальных классах.

Обеспечение государственных гарантий права на образование в сельской местности, как правило, возлагается на органы местного самоуправления. Образовательная деятельность сельских школ финансируется из разных источников, включая трансферты федерального бюджета и бюджета субъекта РФ. С учётом новелл Бюджетного кодекса РФ, уже вступивших или вступающих в силу в ближайшие годы, остаётся некоторая неопределённость в финансовом обеспечении деятельности сельских школ. Сельские школы, как муниципальные бюджетные учреждения, обязаны соблюдать принцип подведомственности бюджетных ассигнований. Смысл принципа подведомственности бюджета заключается в запрете на множественность источников финансирования. Для бюджетного учреждения допустимо финансирование только от своего главного распорядителя, если иное не установлено федеральным законом.

Помимо неполной финансовой определённости есть сложности социально-экономического и геополитического плана. Территория России огромна и заселена неравномерно. Часть российского населения проживает в отдалённых,

а иногда и труднодоступных районах, где относительная удельная плотность граждан на единицу площади невелика. В ряде зон на тысячи (а иногда и десятки тысяч) квадратных километров не набирается детей и подростков школьного возраста для того, чтобы укомплектовать обычную школу. Малокомплектные школы должны решить вопросы доставки учеников на занятия, обеспечения их завтраками и обедами, местами отдыха и иными условиями для детей младшего школьного возраста. Такие расходы сопутствуют обеспечению образовательного процесса, однако прямые отношения к обучению не имеют. Бюджетные ассигнования по разным статьям расходов должны быть согласованы между собой.

Есть социально-психологический источник затруднений для повышения качества учебного процесса в сельских школах: он объясняется неравномерностью материального и образовательного ресурсов городского и сельского населения. Образовательный уровень родителей в семьях в отдалённых районах, как правило, ниже среднего уровня по стране. Это определяет невысокую мотивацию взрослых в сельской местности (родственников, друзей и знакомых, окружающих детей и подростков) для активной поддержки школьного образования. Положение усугубляется тем, что подготовка педагогических кадров, работающих в сельской местности, как правило, ниже среднего уровня по стране, не говоря о том, что ощущается недостаток кадров для педагогической работы в селе.

Проведение в субъектах РФ эксперимента по внедрению комплексных мер модернизации образования и расширение этого эксперимента в 2008 г. предусматривают внедрение нормативно-подушевого финансирования школ, реструктуризацию их сети. Во многих территориях это ведёт к ликвидации малокомплектных сельских школ. По данным Минобрнауки РФ, с 2002 по 2007 г. число общеобразовательных учреждений сократилось

на 6 тыс., в том числе в сельской местности — на 5,1 тыс. За последние два учебных года (2006–2007) число сельских школ сократилось на 2936 (на 7,1%).

Темпы сокращений постоянно росли: в 2003/04 учебном году сокращение составило 2,4%, в 2004/05 — 2,6%, в 2005/06 — 2,9%, в 2006/07 учебном году — уже 4,3%. В Псковской, Архангельской, Тюменской области была ликвидирована треть сельских школ.

Сегодня средний возраст педагогических работников — более 40 лет. Если в городе доля учителей, не имеющих педагогического образования, составляла 3,9%, 5–11-х классов — 3,1%, то в сельских школах соответственно 6,5 и 5,5%. Среди учителей городских школ высшее педагогическое образование имели 87,1%, а в сельских — 73,4%. Доля молодых учителей (до 35 лет) в сельских школах — лишь 7,1%.

Нередко считается, что панацеей для системы сельского образования может стать резкое уменьшение числа сельских школ, создание более крупных образовательных центров. Говорится об обеспечении проезда школьников до этих образовательных учреждений (система «школьный автобус»). Но сегодня во многих регионах России школьникам приходится тратить несколько часов в день, чтобы добраться до ближайшего учебного заведения; часто из-за этого ребята пропускают занятия, а потом и вообще бросают школу.

Организовать подвоз школьников в холодное зимнее время без ущерба для здоровья практически невозможно. Школы не в состоянии в полной мере обеспечить безопасность перевозок детей. Перевод на интернатское воспитание, как показывает опыт прошлых лет, негативно сказывается на психике детей, особенно младших классов, ослабевают семейные связи, снижается контроль родителей над ребёнком. Проживание сельских детей в городе уменьшает привлекательность сельского социума для выпускников, ведёт к дальнейшему опустению деревень, стано-

вится препятствием к возрождению села. Опыт реструктуризации показал, что ликвидация школы в ряде случаев вызывает серьёзное социальное напряжение.

Опасения и надежды

По данным на конец 2005 года, доля сельских населённых пунктов с числом жителей до 10 человек возросла до 30% и продолжает увеличиваться. Доля сёл с населением менее 500 человек составляет более 88%. В этих населённых пунктах проживает 32% сельского населения. Такова в целом картина распределения сельского населения на территории России, для которого необходимо организовать социальное обслуживание и обучение детей и подростков.

Не вызывает сомнений необходимость закрывать школы, в которых учится 1–2 человека на каждой из ступеней обучения. Но подобные меры в масштабах страны приведут к массовому вымиранию деревень, ещё большему разрыву социальных связей, снижению культурного уровня народов. Между тем есть альтернативные способы решения проблем сельского образования: земские учителя широкого профиля, модели «выездной учитель», создание социокультурных комплексов (включающих в себя, помимо прочего, библиотеку, школу, детский сад, оснащённый компьютером, по возможности подключённым к сети Интернет). Эти и другие комплексные и продуманные действия могут дать сельским жителям подлинный доступ к образованию и способствовать, с одной стороны, национальной интеграции, с другой — сохранению самобытных черт народов России.

Обоснованные опасения вызывает реструктуризация сети школ в сельской местности, приведение сети государственных и муниципальных общеобразовательных учреждений в соответствие с изменяющейся демографической ситуацией и расселением. На практике это может привести к тому, что многие малокомплектные сельские

школы будут закрыты или вытеснены из системы сельского образования теперь уже не только государства, но и органов местного самоуправления, а следовательно, жители села будут лишены возможности получить бесплатное основное общее образование.

Благоприятные возможности для учёта в нормотворческой практике региональных особенностей создаёт Федеральная программа развития образования, которая предполагает включение региональных программ развития образования как необходимых составных компонентов. Программа позволяет органично сочетать общероссийские потребности и запросы регионов в подготовке нужных специалистов, установить разумную специализацию образовательных учреждений, организационно обеспечить сохранение единого образовательного пространства.

Ориентация законодателей на учёт региональных особенностей позволяет в определённой мере восполнить пробелы федерального законодательства, а порой приводит к созданию оригинальных правовых норм. Так, в ряде регионов страны функционирует значительное количество сельских малокомплектных школ, пути развития которых оцениваются в обществе неоднозначно. Сторонники радикальных реформ считают, что многие из этих школ постепенно закроются естественным путём. Традиционалисты настаивают на сохранении сельской школы как культурного очага на селе, средства обучения, воспитания детей в духе национальных, самобытных традиций. В Республике Саха (Якутия) этой теме посвящён специальный Закон «О государственном сельском образовательном учреждении», который устанавливает нормы наполняемости классов малокомплектных школ и организации в них учебного процесса, особенности подготовки педагогических кадров для сельских школ, специфику их финансирования. Закон допускает существование кочевых образовательных учреждений.

Специальную статью «Особенности функционирования сельских образовательных учреждений» содержит закон «Об образовании в Тверской области». Нормы Закона направлены на сохранение сельских школ в области. Независимо от числа учеников можно создавать на селе начальные общеобразовательные школы, а также образовательные учреждения, сочетающие дошколь-

ное и начальное общее образование. В сельских школах могут создаваться коррекционные классы, обучение в них ведётся по индивидуальным планам. Сельские школы могут иметь земельный участок, сельскохозяйственную технику, учебно-производственные и жилищно-бытовые помещения, сельскохозяйственных животных. Продукция, полученная в подсобном хозяйстве, и заработанные средства направляются на укрепление учебно-материальной базы, на организацию питания, досуга и оздоровления учащихся, оплату их труда. Для учеников сельских школ, проживающих на расстоянии свыше трёх километров от школы, могут открываться интернаты либо обеспечиваться их проезд к месту учёбы бесплатно или на льготных условиях.

Сегодня в регионах для талантливых детей и подростков существует система олимпиад, подготовительные отделения интернатного типа при крупных вузах и другие возможности выявить и обеспечить им доступ ко всем ступеням образования. Но система образования не должна играть роль «интеллектуальной драги», способствующей «вымыванию» и миграции сельского населения в города: такая миграция мало помогает городам и разрушительна для сельских населённых пунктов.

К первоочередным мерам улучшения функционирования сельских малокомплектных школ можно отнести развитие и распространение дистанционных методов образовательной деятельности; совершенствование профессиональной подготовки и улучшение условий жизни работников образования, проживающих в сельской местности; мобилизацию транспортных и других муниципальных и государственных ресурсов для доставки учеников из отдалённых районов, для организации их питания, учёбы и отдыха. Следует форсировать разработку для малокомплектных школ учебников, включая их электронные версии; проводить специальные олимпиады для сельских школьников. **НО**