

СОВРЕМЕННЫЙ КОНТЕКСТ ПРОБЛЕМЫ сохранения сельской школы

Владимир Николаевич Аверкин,
ректор Новгородского института развития образования,
профессор, доктор педагогических наук

Татьяна Александровна Каплунович,
проректор Новгородского института развития образования,
профессор, доктор педагогических наук

Дискуссия по поводу «судьбы сельских школ» продолжается уже много лет. Проблема их «сохранения» приобрела особую остроту в связи с выходом Федерального закона от 22.08.2004 года № 122-ФЗ, П. 1 статьи 156 ФЗ № 122-ФЗ признан утратившим силу Закон РСФСР от 21.12.1990 года № 438 «О социальном развитии села», в связи с чем в сфере образования: не гарантируется открытие сельских школ, исходя из потребности населения, без ограничения численности учащихся.

Снят запрет на закрытие малокомплектных школ только по решению схода граждан. Отменены: повышение на 25% окладов и тарифных ставок специалистам образования, работающим на селе; единовременное пособие на хозяйственное обзаведение, которое должно выплачиваться выпускникам педвузов, прибывшим в сельские учебно-воспитательные заведения; денежная компенсация педработникам сельских учебных заведений на приобретение книгоиздательской продукции (10% от зарплаты); право сельских учебно-воспитательных учреждений получать в собственность земли в размерах, соответствующих их потребностям, в том числе для создания и развития учебных и подсобных хозяйств. Органы местного самоуправления лишены права вводить дополнительные повышающие коэффициенты к заработной плате педработников.

• сельская школа • стратегия • оптимизация сети • качественное образование

Вопрос о сохранении сельской, особенно малокомплектной, школы стал ещё более актуальным, когда Указом Президента Российской Федерации в оценку эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления был введён показатель «доля неэффективных расходов», при расчёте которой в сфере образования учитывалось число учащихся.

Затем в 2012 году распоряжениями Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2012 года № 2190-р, от 30 декабря 2012 года утверждена «дорожная карта» изменений в отраслях социальной сферы, направленных на повышение эффективности образования на 2013–2018 годы, в которой были предусмотрены разработка и реализация мероприятий по повышению эффективности бюджетных расходов и качества услуг в сфере образования за счёт *оптимизации*

сети образовательных организаций и образовательных программ с учётом существующей структуры региональной системы образования и социально-экономического развития региона.

Названные новые ориентиры государственной политики и вызвали дискуссии в научно-педагогическом сообществе. В зоне рисков её участниками выделяются два аспекта, которые условно могут быть названы «социально-экономическим» и «педагогическим».

Социально-экономический аспект проблемы

Некоторые сторонники «сохранения сельской школы» делают акцент на том, что она является центром развития села, главным фактором его сохранения («не будет школы — не будет села»). «Опыт показал, — утверждает Г. Репринцева, работник Института социально-педагогических проблем сельской школы, — что как только школа закрывается, постепенно или сразу село или даже сельское поселение, район начинают умирать. Потому что перспективы для детей, то есть для будущего, отсутствуют». Похожей точки зрения придерживаются и те, кто считают, что «сельская малокомплектная школа — это главный резерв пополнения кадров для сельскохозяйственного производства», «с такой школой связаны сегодня надежды на воспитание сельского труженика, совершенствование культуры и социально-бытовых условий села», «практика объединения малочисленных классов в 1970-е годы привела к миграции сельского населения, опустошению малых сел и деревень, падению сельскохозяйственного производства» (Е.В. Щербакова).

Приведённые доводы, безусловно, звучат красиво. Вместе с тем, само по себе наличие сельской школы в той ли иной местности и даже её культурно-просветительская деятельность (идея «Народной школы») не смогут существенным образом повлиять на экономику села. Сегодня большинство людей (особенно молодёжь) считают привлекательным для проживания то место, где *качество их жизни* будет выше. Очевидно, что повышать это качество нужно не «посредством»

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

школы, даже самой красивой, благоустроенной и дающей качественное образование, а прежде всего с *помощью экономических механизмов*, причём инновационных и системных.

Безусловно, село нужно развивать, но, во-первых, важно определить, о каком именно «селе» идёт речь. Например, во многих сельских районах Новгородской области существуют места, где в привычных условиях проживают (а точнее, «доживают») люди, фактически уже не занимающиеся трудовой деятельностью. Даже наличие поблизости школы вряд ли существенно повлияет на их судьбу. Скорее, нужны «социальные комиссары», которые будут постоянно (раз в неделю) посещать их и помогать в решении жизненно важных проблем. А для тех жителей, у которых есть дети, необходимы специальные программы по оказанию помощи в переезде в районный центр, где есть школа.

Что касается эффективного использования земли и развития сельскохозяйственного производства в целом, то уже давно существует эффективная практика «вахтового метода» (например, для работы на фермах), а земли могут обрабатываться с помощью новейшей техники, приобретаемой не для той или иной деревни, а для поселкового центра.

Если говорить о специальной поддержке того или иного сельского района из средств бюджета субъекта РФ, то механизм такой поддержки тоже должен быть эффективным, стимулирующим органы местного самоуправления к правильному формированию муниципального бюджета и грамотному распоряжению ресурсами. Прежде всего, поддерживать нужно те муниципалитеты, где доходы покрывают расходы и при этом ещё остаются средства на развитие. Если за последние лет десять доходы не растут, то нужно искать другие инновационные решения проблемы.

Выделять дополнительные средства как «подарок» — это *неэффективное управление*. Примером такого управления может служить опыт выполнения Указа Президента РФ о доведении средней заработной платы учителей до средней в экономике. Некоторые территории брали для этой цели кредиты, а теперь их не могут вернуть. В Новгородской области данная задача была решена уже к 2010 году оптимизацией сети. Нужно брать на себя ответственность за решение задач, находить действительно эффективные решения, активизируя и наращивая собственные ресурсы, а не довольствоваться иждивенческой позицией, ожидая «подарков». Правило простое — поддерживать целесообразно в первую очередь тех, кто развивается, стремится собственными силами достичь положительной динамики в решении задачи. Если такой динамики нет, то это может свидетельствовать о неэффективном руководстве. В этом случае руководство эффективно управлению — нужно обучать.

Педагогический аспект проблемы

Ни в Законе об образовании, ни в ФГОС термин «сельская школа» не употребляется. Анализ различных научных источников показал, что весьма распространённым в педагогической науке является толкование этого термина как совокупности общеобразовательных организаций, расположенных в сельской местности, разнообразных по наполняемости, территориальному расположению, социальному окружению, национальному составу, работающих на удовлетворение образовательных потребностей сельских детей и решающих задачу базового общего среднего образования, а также выполняющих социокультурную и социально-педагогическую функции (М.П. Гурьянова). Названные функции и подчёркивают особую «миссию» сельской школы, хотя, например, при формировании Московским центром математического образования при информационной поддержке МИА «Россия сегодня», «Учительской газеты» и при содействии Министерст-

ва образования и науки РФ списка 200 сельских образовательных организаций РФ, обеспечивающих высокий уровень подготовки выпускников, такая специфическая миссия не отражена. В качестве основных принципов определения лучших сельских школ названы фактически те же, что и для других:

- оценка вклада школы в предоставление учащимся возможности получения качественного образования и развития их таланта;
- учёт независимых инструментов измерения уровня подготовки выпускников (ЕГЭ и Всероссийская олимпиада школьников);
- учёт особенностей функционирования сельских школ путём их выделения в отдельный рейтинг и введения корректирующих показателей (в зависимости от конкурсного набора и размера школы)¹.

Если всё же не отказываться от использования самого термина, то «сельской» можно было бы назвать ту школу, в которой организовано углублённое изучение предметов, связанных с сельскохозяйственной деятельностью, что, соответственно, требует особой подготовки учителей и применения для оценки образовательных результатов особых КИМов. Находиться такая школа может и в сельской, и в городской местности (например, если рядом находится заповедник, ферма или другое сельскохозяйственное производство). Речь в этом случае пойдёт не о «сохранении села» за счёт «сохранения сельской школы», а об учёте индивидуальных образовательных ориентаций и потребностей детей и об использовании для развития соответствующих способностей ресурсов других сфер.

Говоря о необходимости принятия специальных мер по поддержке сельской школы

¹ Учительская газета № 38 (10535) от 23 сентября 2014 года. — С. 7–8.

(в традиционном её понимании), часто указывают на неудовлетворительное, по сравнению с городскими школами, качество условий, прежде всего, материально-технического и кадрового обеспечения (благоустройство, образовательный уровень учителей). Прозвучавшая в последнее время идея «Учительского дома», как некоторого государственного механизма мотивации и поддержки учителей, в том числе работающих в сельских школах, безусловно, важна. Однако что касается путей реализации этой идеи, то они требуют тщательного осмысления, принятия действительно эффективных решений и выбора оптимальных способов их исполнения. Речь должна идти не об обеспечении сельского учителя жильём ради «сохранения сельской школы», а прежде всего о *стимулировании его желания жить и работать в сельской местности*. Принимая решение остаться и думая дальше о судьбе школы и села, ему необходимо осознавать риски, связанные с тем, что на сегодняшний день «сохранение» таких школ ещё не сформулировано как государственная задача.

Во многих субъектах РФ не отработана и методика расчёта норматива финансирования, учитывающая их специфику. Не до конца проработаны также нормативно-правовые и финансовые вопросы организации дистанционного обучения сельских школьников. Ещё более сложная задача — укрепление материально-технической базы сельских школ, решение которой в ближайшее время при существующих подходах к управлению имуществом является для села особенно сложным. Все названные и другие риски учителю нужно не только отчётливо понимать, но определить свою позицию с учётом этой ситуации и быть готовым заявлять о ней, грамотно участвуя в решении ранее несвойственных задач, вступая в конструктивный диалог с властью и проживающим в селе населением.

Наконец, кадровый вопрос может быть решён и другим способом. Можно, например, создать такой мотивационный механизм, когда лучшие учителя районного центра захотят специально приезжать в сельскую школу, чтобы дать детям уроки, и будут, кроме этого, помогать им успешно и на хорошем уровне освоить программу, используя информационные технологии («дистанционное репетиторство»).

Таким образом, рассматривая оба аспекта проблемы «сохранения сельских школ» в современном контексте государственной социально-экономической и образовательной политики, мнение о пагубности процесса их реорганизации явно преувеличено. «Перекосы» в решении этой задачи возникают не из-за того, что сама задача поставлена неправильно («непродуманно», «недалновидно»), а из-за неверного понимания исполнителями её сути и отсутствия необходимой компетентности в решении подобного рода инновационных задач. Именно эти причины приводят и к неоднозначному отношению населения к принимаемым Правительством РФ и органами власти субъектов РФ постановлениям и решениям.

В Новгородской области оптимизация сети образовательных учреждений была определена уже в 2007 году как одна из исключительно значимых задач.

Стратегическую цель этой оптимизации видели не в «экономии расходов на образование», а в *обеспечении доступности качественного образования детям независимо от места их жительства*. Исходя из этого, для её решения, прежде всего, был проведён, *мониторинг этой доступности*, который осуществлялся по показателям, отражающим долю детей в возрасте от 6,5 до 15 лет, не обучающихся в нарушение Закона РФ «Об образовании», и долю детей в возрасте от 6,5 до 15 лет, пропускающих занятия по неуважительным причинам. Эти показатели применялись при оценке деятельности муниципальных органов управления образованием и общеобразовательных учреждений, для чего разработана соответствующая методика.

В связи с тем, что достоверность имеющейся информации по показателям доступности снижалась из-за отсутствия подтверждённых данных о количестве детей, проживающих на территории определённого муниципального

образования, возникла необходимость разработки и внедрения механизма учёта детей, предусматривающего, в том числе, случаи, когда место регистрации ребёнка и место его фактического проживания не совпадали.

Далее был проведён мониторинг *доступности именно качественного образования*, для чего использовались показатели, характеризующие условия осуществления образовательного процесса (обеспеченность комплектом учебников и наглядными пособиями в соответствии с перечнями; владение педагогов новыми информационными технологиями; наличие специалистов, обеспечивающих психолого-педагогическое сопровождение учащихся, имеющих рекомендации ПМПК). Созданная система мониторинга обеспечивала своевременное получение объективной информации, необходимой для принятия управленческих решений по оптимизации сети.

Ещё одним из предметов мониторинга стала *транспортная доступность школ, обеспечивающих хорошее качество образования*. Например, её анализ в Новгородской области обнаружил, что хотя расположение гимназий, лицеев, школ с углублённым изучением отдельных предметов тяготело к наиболее крупным районным центрам, они имели хорошее транспортное сообщение с другими населёнными пунктами. Кроме того, существовало относительно равномерное территориальное распределение школ с высокими и средними результатами (по данным рейтингования). В районных центрах в ходе реализации эксперимента по внедрению профильного обучения созданы опорные школы, на базе которых учащиеся сельских школ изучали элективные курсы. Оставалось оснастить учреждения транспортом в рамках развития системы «школьный автобус», пополнить и переоснастить имеющийся парк.

Наряду с мониторинговыми процедурами, проведён *анализ соотношения численности учащихся в сельских основных школах*

и работающих в них учителей. Обнаружилось, что в некоторых учреждениях на одного учителя приходилось по 1–2 ученика. В результате, с одной стороны, на организацию деятельности подобных учреждений требовались значительные финансовые затраты, а с другой, эти затраты часто не оправдывали себя, так как учителя, ведущие несколько предметов, не всегда могли обеспечить высокое качество результатов.

Учитывая данные мониторингов, а также демографические процессы, возникла необходимость реструктуризации сети путём закрытия учреждений, создания комплексов, филиалов, групп. Поскольку подобные решения часто вызывают негативную реакцию у населения, требовалось *правовое оформление (решение суда граждан) и соблюдение соответствующих санитарных норм*. Для этого в Новгородской области:

- организовано изучение мнения населения о целесообразности сохранения общеобразовательных учреждений либо создания в районе одного или нескольких образовательных центров с пятидневным интернатом или с обеспечением подвоза учащихся;
- проведены общественные слушания и дискуссии по проблемам реструктуризации сети, созданы различные совещательные и экспертно-консультативные структуры при государственных (муниципальных) органах управления образованием (коллегии, координационные советы по образованию и др.);
- сделаны расчёты расходов на организацию подвоза и на создание пятидневных интернатов на базе полных средних школ;
- предусмотрены варианты сохранения сельских малочисленных школ в период временного отсутствия контингента; созданы базовые школы внутрирайонного уровня, обеспечивающие высококачественное

образование за счёт концентрации материально-технических, финансовых, кадровых ресурсов, подвоза учащихся; созданы образовательные комплексы «начальная школа — детский сад» для сохранения малокомплектных школ и повышения эффективности функционирования учреждений дошкольного и начального образования.

В результате проведённой в период с 2007 по 2009 годы реструктуризации сети доля неэффективных расходов в образовании сократилась с 28,84% в 2007 году до 16,84% — в 2009 году. Средняя заработная плата учителей приблизилась к средней заработной плате занятых в сфере экономики области (с 81,6% в 2008 году до 87,6% в 2009 году).

Достигнут также значительный эффект приближения образовательной среды школ к современным условиям. Значительно увеличились: доля школьников, которым предоставлены от 80 до 100% современных условий обучения; доля общеобразовательных учреждений, имеющих мультимедийное оборудование и интерактивные доски, собственную столовую в соответствии с СанПиН и современное технологическое оборудование в столовой. Благодаря приобретению дополнительных автобусов, оснащённых современным навигационным оборудованием, доля сельских школьников, которым обеспечен ежедневный подвоз в базовые школы, в общей численности нуждающихся в подвозе составила в 2013 году 97,13%. В каждой пятой школе было организовано дистанционное обучение учащихся, значительно увеличилась доля учащихся, которым создана возможность пользоваться широкополосным Интернетом; обеспеченность общеобразовательных учреждений учебниками составила 93%, при этом в сель-

ской местности — на 18% выше, чем в городской.

Понятно, что на достижение всех эффектов повлияли не только реструктуризация сети, но и другие оптимизационные меры, но, тем не менее, важно то, что, благодаря серьёзной работе по формированию правильного представления о сущности государственной политики, удаётся ускорить её реализацию.

В целом, рассматривая проблему сохранения сельской школы в современном контексте, мы убеждены, что государственная политика в этом вопросе совершенно правильная. Главная цель этой политики — улучшить жизнь всех детей, обеспечить им качественное образование независимо от их места жительства. Именно эту миссию должны выполнить все школы (включая сельскую) и органы власти, выделяющие на реализацию политики бюджетные средства. «Спасать» надо не «сельскую школу», а школьника, проживающего в той сельской местности, где в силу разных обстоятельств ему пока не созданы равные с городскими детьми возможности для получения качественного образования. Более того, если в такой школе оно будет качественным, то выпускник, скорее всего, поедет учиться в вуз и вряд ли после его успешного окончания вернётся в село, если к тому времени там не удастся обеспечить ему достойные условия жизни. Получается, что ради «сохранения села» обучать в сельской школе лучше «некачественно». Об этом нужно вести дискуссию. В том числе с властью имущими. **НО**